



**DANIELA SALGADO  
CARVALHO**

**RECLAMAÇÕES EM MATÉRIA DE AMBIENTE NOS  
MUNICÍPIOS ENVOLVENTES À RIA DE AVEIRO**



**DANIELA SALGADO  
CARVALHO**

**RECLAMAÇÕES EM MATÉRIA DE AMBIENTE NOS  
MUNICÍPIOS ENVOLVENTES À RIA DE AVEIRO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Ciências e Engenharia do Ambiente, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Teresa Fidélis da Silva, Professora Auxiliar do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro.

Apoio financeiro da FCT e do FSE no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (SFRH/BD/37010/2007).

Dedico este trabalho aos meus pais: meu porto seguro, minha essência e meu exemplo.

## **o júri**

presidente

**Prof. Doutor Aníbal Guimarães da Costa**  
professor catedrático da Universidade de Aveiro

**Prof. Doutora Celeste de Oliveira Alves Coelho**  
professora catedrática do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro

**Prof. Doutora Ana Maria Rodrigues Monteiro Sousa**  
professora catedrática da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

**Prof. Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral**  
professor associado da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

**Prof. Doutora Maria Alexandra Sousa Aragão**  
professora auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**Prof. Doutora Maria Teresa Fidélis da Silva**  
professora auxiliar do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro



## agradecimentos

A Deus, pela vida.

Dedico um especial agradecimento à supervisora do projeto, Prof. Doutora Teresa Fidélis, pela valiosa orientação, pelo incansável apoio e pela amizade construída.

Agradeço aos meus pais, Daniel e Heloisa, e aos meus avós, Sebastião (*in memoriam*) e Dalva, a quem devo tudo o que sou.

À Dona Ilza e Mariquinha, minhas “mães postiças”, por todo o carinho e motivação.

À Nathalie Almeida, minha irmã de fé, pela preciosa amizade, incentivo, solidariedade e carinho.

Ao meu irmão Ricardo, à minha cunhada Michele e a todos os meus familiares e amigos pelas constantes palavras de incentivo e pelo carinho.

Aos meus queridos sobrinhos Antônio e Francisco pela ternura dos momentos proporcionados.

A todos os meus amigos e familiares, imprescindíveis nos diversos momentos da minha vida, o meu muito obrigada!

À minha querida amiga Noémia, pela valiosa amizade e acolhimento durante a minha estadia em Portugal.

Às minhas amigas Flávia Almeida, Karla Fontoura, Eduarda Silva, Joana Barata e ao amigo Ricardo Fernandes pela amizade e pelo acolhimento numa etapa tão decisiva para a finalização do trabalho.

Ao Dr. José Cavaleiro e Dr. Mário Simões pela amizade e pela atenção com que sempre me receberam.

À Raquel Silva e Cíntia Fernandes pela valiosa amizade e incentivo que sempre dedicaram.

Aos meus grandes amigos Fabim e Bogus pela amizade, apoio e motivação.

Aos meus amigos Bruno Dinis, Prof. Nelson Leite Sá e Vinícius Rocha pela amizade, solicitude e apoio prestado.

Aos meus amigos e colegas de Doutoramento Sara Moreno Pires e David Sumares pelas valiosas trocas de impressões, conhecimentos e sugestões (dedico também um agradecimento especial à Sara M. Pires pelo apoio imprescindível na fase final do Doutoramento).

Ao meu médico e amigo Dr. Eldo Cassaro, por todo o cuidado e dedicação para com a minha saúde física e emocional.

Ao meu querido amigo Luiz, pelo amparo imprescindível que tem me dedicado.

A um amigo virtual que presenteou-me com sua afável “presença” e carinho nos derradeiros momentos de preparação da tese.

À Prof. Doutora Maria Alexandra Aragão pelos preciosos ensinamentos e sugestões.

Aos líderes e técnicos das Câmaras Municipais de Aveiro, Águeda, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos pelo valioso acompanhamento que prestaram para a consulta das reclamações.

Ao secretariado do Departamento de Ambiente e Ordenamento, especialmente à Goreti Melo e à Dona Madalena, pelo apoio prestado.

Ao pessoal dos Serviços de Gestão Académica, sobretudo ao João Pedro Melo e ao Fernando Vieira, pela extrema boa vontade e celeridade com que sempre atenderam às minhas questões.

Não caberia listar todas as pessoas que marcaram esta trajetória, mas deixo um agradecimento a todos aqueles que, direta ou indiretamente, participaram e contribuíram para a realização deste trabalho.

À Universidade de Aveiro pelo acolhimento.

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia pelo suporte financeiro.

## palavras-chave

reclamações ambientais, problemas de ambiente, cidadãos, Ria de Aveiro, governação ambiental local.

## resumo

O presente trabalho de investigação centra-se no estudo das reclamações em matéria de ambiente submetidas às Câmaras dos municípios envolventes à Ria de Aveiro entre os anos de 2000 e 2007. Pretendeu compreender-se de que forma podem ser caracterizadas as reclamações, nomeadamente a análise temporal, os principais atores envolvidos na apresentação e na resolução das reclamações, os imputados pelos problemas ambientais levantados, as tipologias de problemas de ambiente associadas às reclamações, o padrão territorial que assumem e as resoluções aplicadas. Procurou ainda compreender-se até que ponto a existência de um ecossistema em comum aos municípios, a Ria de Aveiro, influencia os tipos de problemas ambientais que têm sido alvo de reclamações e quais são os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças encontradas no estudo das reclamações por municípios. A metodologia do trabalho consistiu, sumariamente, na revisão da literatura da especialidade com o objetivo de identificar o que tem sido desenvolvido nesse ramo de investigação, na caracterização da área de estudo e no desenvolvimento de uma estrutura metodológica para a identificação e a análise das reclamações e para a ponderação dos resultados com as perceções dos líderes locais através da realização de entrevistas. O enquadramento teórico do estudo salientou os principais aspetos referidos no domínio dos protestos ambientais e das reclamações do público sobre o ambiente, bem como o quadro concetual relativo à governação ambiental local. Adicionalmente, descreveram-se um breve panorama dos protestos ambientais em Portugal, dos quadros legislativos Europeu e nacional assentes no direito de acesso à informação ambiental e no princípio da participação, bem como os procedimentos locais para a apresentação de reclamações ambientais. Apresentou-se também a caracterização dos municípios abrangidos, destacando-se os principais aspetos socioeconómicos, ambientais, de infraestruturização, os instrumentos de planeamento e de gestão do território e do ambiente e o enquadramento institucional relativo à gestão ambiental nos municípios, constituindo informações relevantes para o enquadramento da área de estudo e um suporte útil para a análise e a interpretação dos resultados. Os resultados obtidos permitiram evidenciar que, no geral, há um aumento do número de reclamações ao longo dos anos. Como principais atores envolvidos, foi possível destacar os munícipes como os mais participativos, tendo se revelado também como os principais responsáveis pelos problemas ambientais observados. Para além das Câmaras Municipais, as instituições policiais surgem como as principais entidades requeridas na resolução dos problemas. As reclamações refletem sobretudo problemas localizados e que interferem com o quotidiano dos cidadãos, tais como a limpeza de terrenos, os depósitos de lixo a céu aberto ou o saneamento básico. Os problemas enunciados tendem a concentrar-se nas áreas mais urbanizadas e com maior densidade populacional. A intensidade, a tipologia e a distribuição territorial das reclamações são também determinadas pelas fronteiras administrativas. Contrariamente ao esperado, a Ria não constitui um fator mobilizador de reclamações ambientais dirigidas às Câmaras Municipais. Os diferentes mecanismos de submissão de reclamações, as políticas e prioridades de gestão ambiental local, a par da perceção ambiental das populações, influenciam esses resultados. A análise da resolução das reclamações mostrou que, embora a maior parte tenha sido equacionada pelos governos locais, uma percentagem significativa permaneceu em aberto. Apesar de ter sido detetada uma relevante concordância entre os principais problemas de ambiente referidos nos planos municipais de ambiente ou das Agendas 21 Locais existentes, as reclamações informam sobre problemas que nem sempre estão considerados naqueles instrumentos e que requerem atenção por parte dos governos locais. Adicionalmente, a ponderação entre os resultados obtidos a partir do estudo as reclamações e as perceções dos líderes locais acerca das exposições do público mostra que, apesar de uma perceção consistente sobre os problemas ambientais dominantes, há ainda um caminho relevante a percorrer para consolidar os sistemas municipais de receção, tratamento e análise das reclamações. O estudo desenvolvido ressalta o potencial que as reclamações ambientais incorporam enquanto fontes de informação sobre a tipologia de problemas ambientais persistentes, a sua localização e os principais atores envolvidos. Essa informação é crucial no momento em que se desenvolvem ou reveem instrumentos locais de gestão e de planeamento ambiental. Ao destacar o potencial das reclamações em matéria de ambiente, o trabalho propõe um conjunto de recomendações que permitem às Câmaras Municipais enriquecerem o sistema de gestão da informação proporcionada pelas reclamações, a sua utilização, e, em consequência, melhorar as relações de confiança entre o público e a Autarquia e a própria a governação ambiental local.

**keywords**

environmental complaints, environmental problems, citizens, 'Ria de Aveiro', local environmental governance.

**abstract**

This thesis presents the study of complaints on environmental issues submitted to the municipalities surrounding the Aveiro lagoon, or 'Ria de Aveiro', between 2000 and 2007. The study aimed at understanding in which way the environmental complaints can be characterized from a quantitative, qualitative and territorial perspective, the main problems people complain about, the main actors involved in the presentation and resolution of complaints, those responsible for causing the problems and resolutions applied. The investigation also aimed at understanding to what extent the existence of a common ecosystem, 'Ria de Aveiro', influences the types of environmental issues that have raised complaints and which factors determine the similarities and differences found in the study of complaints in each municipality. The research methodology consists of a brief presentation of the state of art based on the main literature review, the characterization of the study area and the development of a methodological framework for the identification and analysis of complaints and also for weighting the results with the perceptions of local leaders through interviews. The theoretical framework highlighted some key aspects regarding environmental protests, public complaints on environmental issues and local environmental governance. Additionally, it develops a brief overview of environmental protests in Portugal, the European and national legislative frameworks based on the right of access to environmental information and the principle of participation, as well as the procedures for filing environmental complaints, especially those applied to the local level. The municipalities were characterized according to the major socio-economic, environmental and infrastructure aspects, the instruments for planning and management of the territory and the environment, and the institutional framework for environmental management. These were considered as relevant information for characterization of the study area and a useful support for analysis and interpretation of results. The results showed, in general, an increasing number of complaints over the years. The main actors involved both as complainants and the main responsible for the observed problems were citizens. In addition to municipalities, law enforcement agencies were found to be the main authorities required to intervene in the resolution of complaints. The main environmental problems that drove the public to lodge complaints were classified as abandoned residences/lots, solid waste and water and sewerage, most of them specifically related to land clearing, garbage dumps and sanitation. The problems identified tended to be concentrated in the most urbanized areas with higher population density. Intensity, typology and territorial distribution of complaints significantly vary over administrative boundaries. Contrary to expectations, 'Ria de Aveiro' is not a mobilizing factor of environmental complaints addressed to municipalities. The different mechanisms for submission of complaints, local policies and priorities for environmental management, together with environmental awareness of the local population, proved to influence these results. Although most complaints have been resolved by local governments, a significant proportion remained to be closed. Despite the significant correlation between the major environmental issues referred to in the municipal environmental plans or existing Local Agendas 21, complaints report on issues that have not been considered in those instruments and therefore require more attention by local governments. In addition, the weighting between the study of complaints and the opinions of local leaders shows that, despite a consistent perception of the dominant environmental problems, there is still a significant way to go to consolidate the municipal systems for receiving, processing and analysis of complaints. The study of environmental complaints highlights their potential as a relevant source of information on the types of persistent environmental problems, their location and the main actors involved. This information is crucial when local governments are developing or revising instruments for local environmental management and planning. By highlighting the potential of complaints on environmental issues, the study proposes a set of recommendations to enable municipalities to improve the management system of information provided by complaints, to promote their use, and therefore to establish a relationship of trust between the public and the Local Authorities, as well as improving local environmental governance.



## Índice Geral

<b>Capítulo 1 – Apresentação do estudo .....</b>	<b>1</b>
1.1. Enquadramento do tema e problema de investigação .....	3
1.2. Âmbito da investigação .....	6
1.3. Objetivos da investigação .....	8
1.4. Metodologia do trabalho de investigação .....	9
1.5. Estrutura da tese .....	12
<b>Capítulo 2 – Reclamações ambientais: delineamento conceptual e informação potencial ...</b>	<b>17</b>
2.1. Introdução .....	17
2.2. A emergência dos problemas ambientais .....	17
2.3. Participação pública no domínio do ambiente .....	20
2.4. Protestos ambientais .....	26
2.5. Reclamações sobre problemas ambientais .....	32
2.6. Conclusões .....	39
<b>Capítulo 3 – Governação ambiental local: conceito e desafios .....</b>	<b>43</b>
3.1. Introdução .....	43
3.2. O conceito de governação .....	43
3.3. Governação ambiental: quadro conceptual .....	47
3.3.1. Governação ambiental – o conceito .....	47
3.3.2. Desafios preconizados pela União Europeia .....	50
3.3.3. O contributo das instituições .....	53
3.4. Desafios à governação ambiental local .....	55
3.5. Conclusões .....	61
<b>Capítulo 4 – Enquadramento político e legal para apresentação de reclamações ambientais em Portugal .....</b>	<b>65</b>
4.1. Introdução .....	65
4.2. Acesso à informação ambiental e participação pública em matéria de ambiente .....	65
4.3. Participação pública e protestos ambientais em Portugal .....	68
4.4. Enquadramento legislativo do acesso à informação e da participação pública em matéria de ambiente .....	72
4.5. Procedimentos para a apresentação de reclamações em matéria de ambiente .....	83
4.6. Conclusões .....	91
<b>Capítulo 5 – Estrutura metodológica do estudo das reclamações ambientais nos municípios envolventes à Ria de Aveiro .....</b>	<b>95</b>
5.1. Introdução .....	95
Parte I .....	95
5.2. Enquadramento da área de estudo .....	95
5.2.1. Área de estudo e principais aspetos geográficos .....	95
5.2.2. Dinâmica demográfica, estrutura urbana e características socioeconómicas .....	101
5.2.3. Gestão do território .....	106
5.2.4. Instrumentos de Planeamento e de Gestão Ambiental .....	109
5.2.5. Quadro institucional: a governação ambiental nos municípios .....	115
Parte II .....	120
5.3. Pressupostos metodológicos: análise qualitativa e quantitativa .....	120
5.4. Estrutura metodológica para o estudo das reclamações ambientais .....	123
5.4.1. Delimitação temporal do estudo e universo de análise .....	123
5.4.2. Setores abrangidos .....	124
5.4.3. Estrutura da análise empírica .....	125
5.5. Ponderação dos resultados com as perceções dos líderes locais .....	130

5.6. Avaliação dos resultados .....	133
5.7. Conclusões .....	134
<b>Capítulo 6 – Estudo das reclamações em matéria de ambiente e ponderação com as percepções dos líderes locais .....</b>	<b>135</b>
6.1. Introdução .....	137
6.2. Receção, disponibilização e sistematização das reclamações .....	137
6.2.1. Acolhimento das reclamações.....	137
6.2.2. Disponibilização e sistematização das reclamações.....	142
6.2.3. Processamento, encaminhamento e resolução .....	143
6.3. Categorias de análise identificadas no estudo das reclamações.....	148
6.4. Estudo das reclamações ambientais .....	152
6.4.1. Estudo das reclamações por municípios.....	153
6.4.1.1. Águeda .....	153
6.4.1.2. Aveiro.....	166
6.4.1.3. Estarreja .....	178
6.4.1.4. Ílhavo .....	191
6.4.1.5. Murtosa.....	204
6.4.1.6. Oliveira do Bairro .....	215
6.4.1.7. Ovar .....	225
6.4.1.8. Sever do Vouga.....	238
6.4.1.9. Vagos.....	250
6.4.2. As reclamações ambientais e os planos municipais de ambiente .....	258
6.4.3. As reclamações ambientais no conjunto de municípios.....	262
6.4.3.1. Análise temporal.....	262
6.4.3.2. Perfil dos atores envolvidos.....	262
6.4.3.3. Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações .....	268
6.4.3.4. Análise territorial.....	285
6.4.3.5. Resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente .....	302
6.4.4. Ponderação do estudo das reclamações com as percepções dos líderes locais.....	304
6.4.4.1. Aferição com base nas entrevistas .....	304
6.4.4.2. Análise complementar .....	311
6.5. Conclusões .....	315
<b>Capítulo 7 – Reclamações ambientais: avaliação crítica e potencialidades para a governação ambiental local .....</b>	<b>319</b>
7.1. Introdução .....	321
7.2. Avaliação crítica do estudo das reclamações.....	321
7.2.1. Acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações .....	322
7.2.2. Análise temporal .....	324
7.2.3. Atores.....	327
7.2.4. Problemas de ambiente .....	333
7.2.5. Território.....	338
7.2.6. Resolução das reclamações.....	348
7.2.7. Planos municipais de ambiente e reclamações .....	350
7.2.8. Perceção dos líderes locais sobre as reclamações .....	351
7.3. As reclamações ambientais como um instrumento para a governação ambiental local...	352
7.4. Conclusões .....	357
<b>Capítulo 8 – Conclusões e recomendações .....</b>	<b>357</b>
8.1. Síntese .....	363
8.2. Conclusões .....	364
8.3. Recomendações .....	371
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>371</b>
Referências Bibliográficas.....	375
Legislação .....	399
Diretivas Europeias e Decisões do Conselho Europeu .....	403

<b>Anexos.....</b>	<b>403</b>
Anexo 4.1 - Exemplos de formulários de reclamação/sugestão disponíveis on-line.....	407
Anexo 5.1 - Distribuição dos de níveis de literacia nos municípios envolventes à Ria de Aveiro. .....	409
Anexo 5.2 - Modelo da tabela da estrutura de análise das reclamações.....	410
Anexo 5.3 - Estrutura de análise das reclamações - NVivo .....	411
Anexo 5.4 - Perfil dos entrevistados .....	417
Anexo 5.5 - Roteiro de entrevista .....	418
Anexo 5.6 - Estrutura de análise das entrevistas - NVivo .....	420
Anexo 6.1- Cálculo do grau de literacia por freguesias .....	423
Anexo 6.2 - Cálculo dos intervalos da distribuição territorial das reclamações no município de Sever do Vouga .....	424
Anexo 6.3 - Cálculo do rácio entre a frequência de reclamações e a percentagem de área inundada por municípios .....	425
Anexo 6.4 - Cálculo da distribuição em percentagem das categorias aplicáveis à resolução dos problemas de ambiente na perceção dos entrevistados .....	426

## Índice de Figuras

Figura 1.1 - Estrutura metodológica do trabalho de investigação.....	10
Figura 2.1 - Degraus na escada de participação dos cidadãos.....	22
Figura 2.2 - Esquema sucinto das informações proporcionadas pelo estudo das reclamações e viabilidade da sua utilização pelos governos locais.....	37
Figura 4.1 - Esquema sucinto de apresentação de reclamações ambientais numa Câmara Municipal. ....	85
Figura 5.2 - Etapas do trabalho de investigação - vertentes qualitativa e quantitativa.....	121
Figura 5.3 - Estrutura da análise empírica. ....	125
Figura 6.1 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Águeda.....	160
Figura 6.2 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Aveiro. ....	173
Figura 6.3 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Estarreja.....	184
Figura 6.4 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Ílhavo. ....	197
Figura 6.5 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município da Murtosa. ....	210
Figura 6.6 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Oliveira do Bairro. ....	222
Figura 6.7- Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Ovar. ....	231
Figura 6.8 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Sever do Vouga. ....	244
Figura 1, Anexo 4.1 - Formulário de reclamações/sugestões disponível <i>on-line</i> - Câmara Municipal de Aveiro. ....	407
Figura 2, Anexo 4.1 - Formulário de reclamações/sugestões disponível <i>on-line</i> - Câmara Municipal de Ílhavo. ....	408



## Índice de Mapas

Mapa 5.1 - Localização dos municípios envolventes à Ria de Aveiro. ....	96
Mapa 6.1 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Águeda. ....	158
Mapa 6.2 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Águeda. ....	159
Mapa 6.3 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Aveiro. ....	171
Mapa 6.4 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Aveiro. ....	172
Mapa 6.5 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Estarreja. ....	182
Mapa 6.6 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Estarreja. ..	183
Mapa 6.7 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Ílhavo. ....	195
Mapa 6.8 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Ílhavo. ....	196
Mapa 6.9 - Distribuição das reclamações por freguesias no município da Murtosa. ....	208
Mapa 6.10 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município da Murtosa. .	209
Mapa 6.11 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Oliveira do Bairro. ...	220
Mapa 6.12 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Oliveira do Bairro. ....	221
Mapa 6.13 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Ovar. ....	229
Mapa 6.14 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Ovar. ....	230
Mapa 6.15 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga. ....	242
Mapa 6.16 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga. ....	243
Mapa 6.1 - Distribuição das reclamações por municípios. ....	287
Mapa 6.2 - Distribuição das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios. .....	289
Mapa 6.3 - Distribuição das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios. ....	291
Mapa 6.4 - Distribuição das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios. ....	293
Mapa 6.5 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por municípios. ....	295
Mapa 6.6 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios. ....	297
Mapa 6.7 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios. ....	299
Mapa 6.8 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios. ....	301
Mapa 7.9 - Distribuição das reclamações por freguesias dos municípios envolventes à Ria de Aveiro. ....	342
Mapa 7.10 - Distribuição das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por freguesias. .....	344
Mapa 7.11 - Distribuição das reclamações sobre água e saneamento básico por freguesias. ....	346
Mapa 7.12 - Distribuição das reclamações sobre resíduos sólidos por freguesias. ....	347

## Índice de Gráficos

Gráfico 4.1 - Tipologias de queixas ambientais apresentadas à Linha SOS Ambiente e Território do SEPNA/GNR no ano de 2007. ....	90
Gráfico 5.2 - Distribuição dos níveis de literacia nos municípios envolventes à Ria de Aveiro.....	105
Gráfico 6.1- Meios utilizados para a apresentação das reclamações. ....	140
Gráfico 6.2 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Águeda. ....	154
Gráfico 6.3 - Perfil dos reclamantes no município de Águeda.....	154
Gráfico 6.4 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Águeda.....	155
Gráfico 6.5 - Perfil dos requeridos no município de Águeda. ....	155
Gráfico 6.6 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Águeda. ....	156
Gráfico 6.7- Resolução dos processos de reclamação no município de Águeda. ....	161
Gráfico 6.8 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Águeda.....	162
Gráfico 6.9 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Águeda. ....	162
Gráfico 6.10 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Aveiro.....	167
Gráfico 6.11 - Perfil dos reclamantes no município de Aveiro. ....	167
Gráfico 6.12 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Aveiro.....	168
Gráfico 6.13 - Perfil dos requeridos no município de Aveiro.....	169
Gráfico 6.14 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Aveiro. ....	170
Gráfico 6.15 - Resolução dos processos de reclamação no município de Aveiro.....	174
Gráfico 6.16 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Aveiro. ....	174
Gráfico 6.17- Arquivamento dos processos de reclamação no município de Aveiro. ....	175
Gráfico 6.18 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Estarreja.....	179
Gráfico 6.19 - Perfil dos reclamantes no município de Estarreja.....	179
Gráfico 6.20 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Estarreja.....	180
Gráfico 6.21 - Perfil dos requeridos no município de Estarreja. ....	181
Gráfico 6.22 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Estarreja. ....	181
Gráfico 6.23 - Resolução dos processos de reclamação no município de Estarreja. ....	185
Gráfico 6.24 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Estarreja.....	185
Gráfico 6.25 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Estarreja. ....	186
Gráfico 6.26 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Ílhavo. ....	191
Gráfico 6.27 - Perfil dos reclamantes no município de Ílhavo.....	192
Gráfico 6.28 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Ílhavo.....	192
Gráfico 6.29 - Perfil dos requeridos no município de Ílhavo. ....	193
Gráfico 6.30 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Ílhavo. ....	194
Gráfico 6.31 - Resolução dos processos de reclamação no município de Ílhavo. ....	198
Gráfico 6.32 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Ílhavo.....	199
Gráfico 6.33 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Ílhavo.....	199
Gráfico 6.34 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município da Murtosa. ....	204
Gráfico 6.35 - Perfil dos reclamantes no município da Murtosa. ....	205
Gráfico 6.36 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município da Murtosa. ....	205
Gráfico 6.37- Perfil dos requeridos no município da Murtosa.....	206
Gráfico 6.38 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município da Murtosa.....	207
Gráfico 6.39 - Resolução dos processos de reclamação no município da Murtosa.....	211
Gráfico 6.40 - Resolução dos problemas de ambiente no município da Murtosa. ....	211
Gráfico 6.41 - Arquivamento dos processos de reclamação no município da Murtosa.....	212

Gráfico 6.42 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Oliveira do Bairro. ....	216
Gráfico 6.43 - Perfil dos reclamantes no município de Oliveira do Bairro. ....	216
Gráfico 6.44 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Oliveira do Bairro. ...	217
Gráfico 6.45 - Perfil dos requeridos no município de Oliveira do Bairro. ....	218
Gráfico 6.46 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Oliveira do Bairro. ....	219
Gráfico 6.47 - Resolução dos processos de reclamação no município de Oliveira do Bairro. ....	223
Gráfico 6.48 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Oliveira do Bairro. ....	224
Gráfico 6.49 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Oliveira do Bairro. ....	224
Gráfico 6.50 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Ovar. ....	225
Gráfico 6.51 - Perfil dos reclamantes no município de Ovar. ....	226
Gráfico 6.52 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Ovar. ....	226
Gráfico 6.53 - Perfil dos requeridos no município de Ovar. ....	227
Gráfico 6.54 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Ovar. ....	228
Gráfico 6.55 - Resolução dos processos de reclamação no município de Ovar. ....	232
Gráfico 6.56 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Ovar. ....	233
Gráfico 6.57 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Ovar. ....	233
Gráfico 6.58 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Sever do Vouga. ....	238
Gráfico 6.59 - Perfil dos reclamantes no município de Sever do Vouga. ....	239
Gráfico 6.60 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Sever do Vouga. ....	239
Gráfico 6.61 - Perfil dos requeridos no município de Sever do Vouga. ....	240
Gráfico 6.62 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Sever do Vouga. ....	241
Gráfico 6.63 - Resolução dos processos de reclamação no município de Sever do Vouga. ....	245
Gráfico 6.64 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Sever do Vouga. ....	246
Gráfico 6.65 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Sever do Vouga. ....	246
Gráfico 6.66 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados. ....	262
Gráfico 6.67 - Perfil dos reclamantes. ....	263
Gráfico 6.68 - Perfil das instituições locais (reclamantes). ....	264
Gráfico 6.69 - Responsáveis pelos problemas ambientais. ....	265
Gráfico 6.1 - Perfil das instituições locais (responsáveis pelos problemas ambientais). ....	266
Gráfico 6.2 - Perfil dos requeridos. ....	267
Gráfico 6.3 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações. ....	268
Gráfico 6.4 - Perfil das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados. ....	269
Gráfico 6.5 - Perfil das reclamações sobre água e saneamento básico. ....	269
Gráfico 6.6 - Perfil das reclamações sobre vazão. ....	270
Gráfico 6.7 - Perfil das reclamações sobre infraestrutura de saneamento básico. ....	271
Gráfico 6.8- Perfil das reclamações sobre poluição hídrica. ....	272
Gráfico 6.9 - Perfil das reclamações sobre resíduos sólidos. ....	273
Gráfico 6.10 - Perfil das reclamações sobre vetores/insetos. ....	274
Gráfico 6.11 - Perfil das reclamações sobre maus cheiros. ....	275
Gráfico 6.12 - Perfil das reclamações sobre ruído. ....	276
Gráfico 6.13 - Perfil das reclamações sobre limpeza/conservação dos espaços públicos. ....	276
Gráfico 6.14 - Perfil das reclamações sobre qualidade dos espaços públicos. ....	277
Gráfico 6.15 - Perfil das reclamações sobre espaços públicos sujos/degradados. ....	278
Gráfico 6.16 - Perfil das reclamações sobre veículos/materiais abandonados. ....	278
Gráfico 6.17 - Perfil das reclamações sobre atividades/explorações irregulares. ....	279
Gráfico 6.18- Perfil das reclamações sobre exploração/criatório de animais. ....	279
Gráfico 6.19 - Perfil das reclamações sobre atividades irregulares - setor de serviços. ....	280
Gráfico 6.20 - Perfil das reclamações sobre ar. ....	280
Gráfico 6.21 - Perfil das reclamações sobre danos à vegetação/jardins públicos. ....	281
Gráfico 6.22 - Perfil das reclamações sobre danos à fauna. ....	281
Gráfico 6.23 - Perfil das reclamações sobre poluição do solo. ....	282

Gráfico 6.24 - Distribuição das reclamações por municípios.....	286
Gráfico 6.25 - Relação entre n.º populacional e n.º de reclamações. ....	286
Gráfico 6.26 - Distribuição das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios. ....	288
Gráfico 6.27 - Distribuição das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios. .	290
Gráfico 6.28 - Distribuição das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios.....	292
Gráfico 6.29 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações. ....	294
Gráfico 6.30 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios. ....	296
Gráfico 6.31 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios. ....	298
Gráfico 6.32 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios...	300
Gráfico 6.33 - Resolução dos processos de reclamação. ....	302
Gráfico 6.34 - Resolução dos problemas de ambiente. ....	303
Gráfico 6.35 - Arquivamento dos processos de reclamação. ....	304
Gráfico 6.36 - Análise temporal da apresentação de reclamações. ....	305
Gráfico 6.37 - Perfil dos reclamantes. ....	305
Gráfico 6.38- Perfil dos responsáveis pelos problemas ambientais. ....	306
Gráfico 6.39 - Perfil dos requeridos.....	306
Gráfico 6.40 - Tipologias de problemas ambientais. ....	307
Gráfico 6.41 - Resolução dos problemas de ambiente. ....	308
Gráfico 6.42 - Arquivamento dos processos de reclamação. ....	309
Gráfico 6.43 - Influência dos <i>media</i> na apresentação de reclamações. ....	311
Gráfico 6.44 - Gravidade dos problemas. ....	312
Gráfico 6.45 - Escala de incidência dos problemas. ....	312
Gráfico 6.46 - Localidades críticas. ....	313
Gráfico 7.47 - Análise temporal do número de reclamações por municípios e no conjunto de municípios. ....	326
Gráfico 1, Anexo 5.4 - Perfil de formação académica dos entrevistados. ....	417

## Índice de Quadros

Quadro 4.1 - Modalidades do direito de acesso à informação. ....	73
Quadro 4.2 - Quadro-síntese dos instrumentos legais que salvaguardam o direito à participação. ....	77
Quadro 4.3 - Principais instrumentos legislativos em matéria de ambiente que preveem o direito de acesso à informação e a participação pública. ....	80
Quadro 4.4 - Principais instrumentos estratégicos em matéria de ambiente, de desenvolvimento sustentável e de ordenamento do território que preveem o direito de acesso à informação e a participação pública. ....	81
Quadro 4.5 - Meios disponíveis para a apresentação de reclamações na Administração Pública. ....	83
Quadro 4.6 - Entidades com responsabilidades sobre o ambiente e síntese das respetivas áreas de intervenção. ....	87
Quadro 6.1- Meios disponibilizados para o acolhimento das reclamações. ....	139
Quadro 6.2 - Meios utilizados para a apresentação das reclamações. ....	141
Quadro 6.3 - Disponibilização e sistematização das reclamações nas Câmaras Municipais. ....	142
Quadro 6.4 - Processamento, resolução e encaminhamento das reclamações. ....	144
Quadro 6.5 - Subtipologias de atores envolvidos. ....	148
Quadro 6.6 - Subtipologias de atores envolvidos - instituições locais, regionais e centrais, setor de serviços, setor industrial e atividades agropecuárias. ....	149
Quadro 6.7- Descrição das tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações. ....	150
Quadro 6.8 - Subtipologias de problemas ambientais. ....	151
Quadro 6.9 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Águeda. ....	165
Quadro 6.10 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Aveiro. ....	177
Quadro 6.11 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Estarreja. ....	189
Quadro 6.12 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Ílhavo. ....	202
Quadro 6.13 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município da Murtosa. ....	214
Quadro 6.14 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Ovar. ....	236
Quadro 6.15 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Sever do Vouga. ....	249
Quadro 6.16 - Análise do processo de reclamação da Câmara Municipal de Vagos. ....	251
Quadro 6.17 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no município de Vagos. ....	256
Quadro 6.18 - Áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos locais de natureza ambiental e principais problemas de ambiente referidos nas reclamações. ....	259
Quadro 6.19 - Análise dos processos de reclamação sobre a Ria de Aveiro. ....	284
Quadro 6.20 - Reclamações <i>versus</i> perceção do(s) entrevistado(s) no conjunto de municípios. ....	310
Quadro 7.3 - Distribuição das reclamações por freguesias e respetivos níveis de urbanização. ....	339
Quadro 7.4 - Distribuição <i>per capita</i> das reclamações por freguesias e respetivos níveis de urbanização. ....	340

## Índice de Tabelas

Tabela 5.1 - Área total dos municípios envolventes à Ria de Aveiro.....	97
Tabela 5.2 - Sistemas de drenagem e ETARs.....	100
Tabela 5.3 - Dados demográficos dos concelhos.....	102
Tabela 5.4 - Distribuição dos setores de atividade por municípios.....	106
Tabela 6.1 - Frequência de reclamações e percentagem de área inundada por municípios.....	290
Tabela 7.2 - Distribuição anual do número de reclamações por municípios.....	325
Tabela 7.3 - Distribuição das tipologias de reclamantes por municípios.....	328
Tabela 7.4 - Distribuição das tipologias de responsáveis pelos problemas ambientais por municípios.....	331
Tabela 7.5 - Distribuição das tipologias de requeridos por municípios.....	332
Tabela 7.6 - Distribuição das tipologias de problemas ambientais no conjunto de municípios.....	335
Tabela 7.7 - Rácio entre a frequência de reclamações e a percentagem de área inundada por municípios.....	341
Tabela 7.8 - Resolução dos processos de reclamação por municípios.....	348
Tabela 7.9 - Resolução dos problemas de ambiente por municípios.....	349
Tabela 1, Anexo 5.1 - Distribuição dos níveis de literacia nos municípios envolventes à Ria de Aveiro.....	409
Tabela 1, Anexo 5.2 - Estrutura de análise das reclamações.....	410
Tabela 1, Anexo 6.1 - Cálculo do grau de literacia por freguesias.....	423
Tabela 2, Anexo 6.1 - Cálculo do grau de literacia na freguesia de Águeda.....	423
Tabela 1, Anexo 6.2 - Distribuição territorial das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga.....	424
Tabela 2, Anexo 6.2 - Distribuição territorial <i>per capita</i> das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga.....	424
Tabela 1, Anexo 6.3 - Frequência de reclamações e percentagem de área inundada por municípios.....	425
Tabela 1, Anexo 6.4 - Frequência de reclamações e percentagem de área inundada por municípios.....	426

## **Siglas e abreviaturas**

A21 – Agenda 21.

A21L – Agenda 21 Local.

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica.

ADACE – Associação de Defesa do Ambiente de Cacia e Esgueira.

ADERAV – Associação para o Estudo e Defesa do Património Natural e Cultural da Região de Aveiro.

AdRA – Águas da Região de Aveiro.

Água Triangular – Associação de Ambientalistas da Bacia Hidrográfica do Vouga.

AFN – Autoridade Florestal Nacional.

AIA – Avaliação de Impacte Ambiental.

AMA/OLB – Agências Mobilizadoras de Ação de Oliveira do Bairro.

AMRIA – Associação de Municípios da Ria de Aveiro.

APA – Agência Portuguesa do Ambiente.

APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A.

ARH, I.P. – Administração de Região Hidrográfica, Instituto Público.

ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

CCE – Comissão das Comunidades Europeias.

CE – Comissão Europeia.

CEIDET/UA – Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Empresariais e Territoriais, Universidade de Aveiro.

CEQ – Council on Environmental Quality/Conselho de Qualidade Ambiental.

CESAM – Centro de Estudos do Ambiente e do Mar.

CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro.

CNUAD/UNCED – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento/United Nations Conference on Environment and Development.

CPA – Código do Procedimento Administrativo.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

CQO – Carência Química em Oxigênio.

DAO – UA – Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro.

DDT – Dicloro-Difenil-Tricloroetano.

DECO Proteste – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

DGPA – Direção Geral das Pescas e Aquicultura.

DRABL – Direção Regional da Agricultura da Beira Litoral.

DRAP – Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro.

DRE – Direção Regional de Economia.

DQA – Diretiva-Quadro da Água.

DRAOT Centro – Direção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território Centro.

DRIA – Departamento da Ria de Aveiro.

EA – Environmental Assessment/Avaliação Ambiental.

EIS – Environmental Impact Statement/Declaração de Impacte Ambiental.

EMAS – Eco-Management and Audit Scheme / Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria.

ENAA – Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas.

ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

ENCNB – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

EPA – Environmental Protection Agency.

ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, S.A.

ESA – Estado da Sustentabilidade em Águeda.

ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais.

EWGLINET – European Guidelines for Control and Prevention of Travel Associated Legionnaires' Disease / Guia Europeu para o Controlo e Prevenção da Propagação da Doença dos Legionários.

GAMA – Grande Área Metropolitana de Aveiro.

GCRIA – Gabinete de Gestão Integrada da Ria de Aveiro.

GNR – Guarda Nacional Republicana.

ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives/Governos Locais pela Sustentabilidade.

ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

IDAD – Instituto do Ambiente e Desenvolvimento.

IFFE – International Financial Flows and the Environment.

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial.

INAG – Instituto da Água.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

INSPIRE - INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change / Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas.

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

LADA – Lei de Acesso aos Documentos da Administração.

LBA – Lei de Bases do Ambiente.

LBOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

MAPA – Mapa Positivo de Águeda.

NEPA – National Environmental Policy Act.

NIABY – Not in Anyone's Back Yard.

NIMBY – Not In My Back Yard.



NUD\*IST 6 (N6) – non-numerical unstructured data indexing, searching and theorizing/  
indexação, busca e teorização de dados não numéricos e não estruturados.

ONGA – Organização Não-Governamental de Ambiente.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PCIP – Prevenção e Controlo Integrados da Poluição.

PDM – Plano Diretor Municipal.

PECA – Plano Estratégico para o Concelho de Aveiro.

PEOT – Planos Especiais de Ordenamento do Território.

PERH – Plano Estratégico de Resíduos Hospitalares.

PERSU – Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos.

PESGRI – Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais.

PMA – Plano Municipal de Ambiente.

PMADSA – Plano Municipal de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Aveiro.

PMMA – Plano Municipal de Mobilidade de Aveiro.

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território.

PNAC – Plano Nacional para as Alterações Climáticas.

PNALE – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão.

PNGR – Plano Nacional da Gestão de Resíduos.

PNPA – Plano Nacional da Política de Ambiente.

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

POE – Plano de Ordenamento e Expansão do Porto de Aveiro.

POE Vouga – Plano de Ordenamento do Estuário do Vouga.

PP – Plano de Pormenor.

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território.

PSP – Polícia de Segurança Pública.

PU – Plano de Urbanização.

PUPPA – Plano de Urbanização do Programa Polis Aveiro.

QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza.

RAN – Reserva Agrícola Nacional.

REN – Reserva Ecológica Nacional.

RIP – Resíduos Industriais Perigosos.

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos.

SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.

SEIS – Shared Environmental Information System.

SEPNA/GNR – Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente/Guarda Nacional Republicana.

SEQ – Sistema de Queixa Eletrónica.

SIDDAMB – Sistema de Informação Ambiental sobre Direito do Ambiente.

SGD – Sistema de Gestão Documental.

SIG – Sistema de Informação Geográfica.

SIGMA – Sistema Integrado de Gestão Autárquica.

SIMRIA – Sistema Multimunicipal de Saneamento da Ria de Aveiro.

SNIAmb – Sistema Nacional de Informação de Ambiente.

STL – Sociedade de Transportes e Limpezas, Lda.

TAI – The Access Initiative.

TELENET – Sistema de Registo de Controlo e Correspondência.

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação.

UE – União Europeia.

UNDP – United Nations Development Program.

UNIR@RIA – Plano Intermunicipal de Ordenamento da Ria de Aveiro.

ZA – Zonas de Abastecimento.

ZPE – Zona de Proteção Especial.

WRI – World Resources Institute.

WTO – World Trade Organization.

## **Capítulo 1 – Apresentação do estudo**

- 1.1. Enquadramento do tema e problema de investigação
- 1.2. Âmbito da investigação
- 1.3. Objetivos da investigação
- 1.4. Metodologia do trabalho de investigação
- 1.5. Estrutura da tese



## 1.1. Enquadramento do tema e problema de investigação

A percepção do Homem relativamente aos problemas ambientais tem se transformado ao longo da História, de acordo com a própria evolução e o agravamento desses problemas. Rohrschneider (1988) afirma que tanto as questões ambientais se tornaram mais populares como as atitudes dos cidadãos mais favoráveis à proteção ambiental devido à mudança de valores na própria sociedade e não apenas pela deterioração da qualidade do ambiente em si. Apesar de a literatura da especialidade referir que há um agravamento generalizado dos problemas que afetam a qualidade do ambiente devido a um longo e complexo processo de crescimento económico, aliado à falta de controlo dos impactos negativos sobre o ambiente, é também verdade que o público passou a ver os problemas ambientais de uma forma diferente, estimulado pelo aumento de um debate emergente e de proporções internacionais (ver, por exemplo, Roszak, 1973, Morgan, 1991, citado por Jamison, 2003; Sirvinskas, 2005). Não obstante as diferenças observadas nos seus contextos políticos, sociais e ambientais, estudos sobre protestos locais de natureza ambiental revelam uma maior incidência de problemas em meios urbanizados, nomeadamente os resíduos sólidos, o saneamento, a poluição hídrica, o ruído e a poluição do ar (Cantrell, 1980; Dasgupta e Wheeler, 1997; Jiménez, 1999; Kousis, 2001; Kosecik e Sagbas, 2004; Huang e Miller, 2006; Kousis, 2007; Warwick e Ortolano, 2007; Weersink e Raymond, 2007; Dimitrov, 2009; Hadrich e Wolf, 2011; Dong et al., 2011; Liu et al., 2011).

Neste contexto, a evolução da percepção do público sobre os problemas ambientais e a consequente exigência por melhores níveis de qualidade ambiental têm mobilizado os cidadãos a apresentarem reclamações aos governos locais, traduzindo-se como um apelo à resolução dos problemas observados. Os governos locais possuem um importante e decisivo papel na identificação e na resolução dos problemas dessa natureza, bem como na melhoria dos padrões de qualidade ambiental, abrindo espaço à participação e ao envolvimento do público em geral e aos demais atores com responsabilidades sobre o ambiente. Desta forma, o claro conhecimento das preocupações dos cidadãos por parte dos governos locais e o modo como são expressas e equacionadas constituem desafios importantes a serem enfrentados por essas entidades, em geral mais próximas das populações.

Embora exista um vasto conjunto de estudos desenvolvidos no campo da governação<sup>1</sup> ambiental, sobretudo relacionados com os problemas ambientais de carácter global, tais como a perda da biodiversidade, o uso dos recursos naturais, a redução da pobreza (Meadowcroft, Farrell e Spangenberg, 2005), as alterações climáticas e a forma como os governos, especialmente os locais, estão a contribuir para mitigar os seus impactos (Bulkeley, 2000; Adger et al., 2005;

---

<sup>1</sup> Observa-se na literatura da especialidade e nos documentos da União Europeia (UE) a utilização dos termos “governância” e “governança”. Neste trabalho de investigação, optou-se por utilizar o termo “governação”, cuja fundamentação e enquadramento estão apresentados no capítulo 3.

Meadowcroft, 2009; Bulkeley, 2010; Heberle e Christensen, 2011; Martins e Ferreira, 2011), a investigação sobre reclamações ambientais dos cidadãos e a avaliação do desempenho dessas entidades na sua resolução tem sido pouco explorada. Observa-se, ainda, um conjunto de estudos pouco diversificado sobre reclamações ambientais que enfatiza sobretudo a deteção dos problemas por parte da população, as respetivas tipologias e a sua relevância no controlo da poluição (ver, por exemplo, Dasgupta e Wheeler, 1997; Huang e Miller, 2006; Warwick e Ortolano, 2007; Weersink e Raymond, 2007; Dimitrov, 2009; Montengro et al., 2009; Dong et al., 2011; Liu et al., 2011) do que propriamente a importância do atendimento das reclamações para o melhor desempenho dos governos locais. Esse constitui o principal objetivo do presente trabalho de investigação. Questiona-se se as exposições dos cidadãos em matéria de ambiente representam fontes de informação significativas para os governos locais, se essa informação pode contribuir para a melhoria da gestão dos problemas ambientais locais e quais são as suas limitações. Adicionalmente, o estudo desenvolvido explora um conjunto de informações sobre as reclamações ambientais ainda pouco explorado pela literatura da especialidade que se revela de grande interesse para a caracterização quantitativa e qualitativa das exposições do público, além de permitir a identificação da sua relação com os contextos territoriais, ambientais e socioeconómicos nos quais as reclamações estão inseridas. O estudo das reclamações ambientais submetidas aos governos locais tem potencialidades para avaliar, ainda que de forma indireta, a interface “sociedade - governos locais”, valorizando informações pouco exploradas por essas entidades. A análise das reclamações poderá permitir não apenas avaliar as exigências dos cidadãos em matéria de qualidade ambiental, mas também o modo como recorrem aos governos locais para a resolução dos problemas e, em certa medida, o modo como as entidades com poderes para garantir a qualidade ambiental estão a interpretar e a responder às exposições dos cidadãos.

Neste sentido, este trabalho de investigação versa sobre as reclamações em matéria de ambiente submetidas às Câmaras dos municípios envolventes à Ria de Aveiro. No seu conjunto, esses municípios representam uma zona particularmente sensível em termos ambientais dada a sua associação àquela zona lagunar e estuarina de elevado valor ambiental, social e económico. A área em estudo reúne um conjunto de características relevantes, quer sob o ponto de vista da sua inserção territorial e das suas características ambientais, quer da sua estrutura institucional, conferindo um grande potencial de investigação no âmbito dos estudos sobre governação ambiental local. A análise da dinâmica dos problemas ambientais através das reclamações apresentadas pela população e da intervenção dos governos locais nessa matéria configura-se como de grande interesse para compreender a influência de um conjunto de especificidades ambientais e territoriais, bem como de um enquadramento institucional complexo com diversas fronteiras político-administrativas associadas. Nesta perspetiva, pretende-se caracterizar o padrão territorial das reclamações, se existem diferenças significativas nas tipologias de problemas entre municípios, e, numa análise mais integrada, avaliar até que ponto as reclamações do público

dirigidas aos municípios refletem preocupações sobre os problemas ambientais especificamente associados à Ria de Aveiro.

O estudo das reclamações ambientais submetidas a um governo local foi iniciado em 2007 (ver Carvalho, 2007). A partir desse referencial, o presente trabalho não só desenvolve o estudo das reclamações a um número maior de municípios como também explora um conjunto alargado de questões de investigação, nomeadamente a influência da existência de fronteiras político-administrativas nos padrões de reclamações, bem como o modo como eventuais problemas ambientais associados à Ria de Aveiro constituem um motivo de reclamação dirigido aos municípios. Pelo fato de estudar as reclamações submetidas aos municípios envolventes a uma importante zona estuarina como a Ria de Aveiro, avalia-se até que ponto o ecossistema é valorizado nas reclamações e como a sua presença determina, ou não, padrões territoriais específicos. Para além desses aspetos, este trabalho de investigação analisa o potencial das reclamações sob a perspetiva da gestão dos problemas ambientais e como fontes de informação relevantes para a governação ambiental e representa um exercício de reflexão para o melhor enquadramento do tema em apreço.

No contexto das reclamações ambientais submetidas aos municípios em estudo, importa analisar os problemas-tipo observados e identificar a sua relação com a Ria de Aveiro, a sua distribuição territorial, os atores envolvidos nos protestos enquanto reclamantes e requeridos na resolução dos problemas de ambiente, os responsáveis pelos problemas ambientais e a resolução dada às reclamações, proporcionando, assim, uma ferramenta útil para visualizar e avaliar, por um lado, os fatores de incomodidade ambiental traduzidos através das reclamações e, por outro, a intervenção dos governos locais nessa matéria.

Num esforço de ponderação do estudo das reclamações ambientais, questiona-se ainda se a informação recolhida coincide com as perceções dos líderes locais relativamente aos problemas ambientais objeto de reclamações, à sua distribuição territorial e às resoluções aplicadas. Aspetos relevantes sobre a gestão dos problemas que têm sido alvo de queixas e sobre a governação ambiental local que não constam nas reclamações analisadas, tais como os meios disponibilizados pelas Câmaras Municipais para a apresentação de reclamações ou a discussão dos problemas levantados pelos cidadãos nas reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais, são igualmente analisados, permitindo avaliar a forma como os governos locais estão a gerir e a responder às exposições dos cidadãos.

Face ao enquadramento apresentado, esta tese procura responder às seguintes questões de investigação:

- No contexto de um conjunto de municípios com características ambientais semelhantes associados a um ecossistema lagunar de grandes dimensões, como se podem caracterizar as

reclamações ambientais apresentadas pelos cidadãos? Que intensidades revelam? Quem são os reclamantes? Quem são os imputados pelos problemas ambientais observados e a quem se apelam a sua resolução? Quais são as tipologias de problemas ambientais evidenciadas e que padrões territoriais assumem?

- Será que os padrões de reclamações se distinguem significativamente entre os municípios? Será que as fronteiras administrativas configuram diferenças significativas? Quais são elas? Será que a proximidade relativa à Ria constitui uma determinante para as eventuais variações?

- Com base nos dados recolhidos, como os governos locais estão a gerir essas reclamações? As exposições do público estão a ser atendidas?

- As opiniões dos políticos e dos técnicos com responsabilidades na área ambiental relativamente às reclamações submetidas aos municípios vão ao encontro das preocupações dos reclamantes? E qual é a importância atribuída às reclamações para a governação ambiental local?

Sendo as reclamações do público associadas às vivências dos cidadãos e demais atores locais, esta tese levanta a questão sobre a mais-valia dessa informação para a governação ambiental local, as suas limitações e como os governos locais podem utilizá-las para o seu melhor desempenho na gestão dos problemas ambientais locais.

## **1.2. Âmbito da investigação**

O âmbito da investigação reporta-se a duas vertentes principais: as reclamações ambientais por iniciativa individual e a governação ambiental local. Apesar de a literatura da especialidade trazer uma ampla discussão sobre os movimentos ambientalistas organizados, esta tese visa fornecer um novo contributo centrado nos protestos ambientais não organizados e de carácter individual apresentados aos governos locais. Discutem-se, ainda, as potencialidades e as limitações das reclamações como uma fonte de informação relevante para a governação ambiental local.

Os protestos ambientais têm sido amplamente discutidos na literatura da especialidade, especialmente no contexto dos novos movimentos sociais, em que se destacam os movimentos ambientalistas de raiz popular (Marks e McAdam, 1996; Kousis, 2001; Jamison, 2003; Rootes, 2005; Kousis, 2007; Botetzagias e Karamichas, 2009; Rootes, 2009; Rootes e Leonard, 2009). Esses movimentos emergem de profundas transformações nas sociedades democráticas em que os cidadãos estão substancialmente mais informados e, portanto, mais participativos e com maiores níveis de exigência, sobretudo no que diz respeito à qualidade de vida.

Muito embora forneçam um importante contributo para a contextualização deste trabalho de investigação, esta tese não abrange uma revisão de literatura aprofundada acerca dos protestos ambientais, referenciando-os apenas como uma das componentes do enquadramento teórico



juntamente com outras matérias associadas como, por exemplo, a emergência dos problemas ambientais, a sua importância na agenda política internacional e a participação pública em matéria de ambiente.

A segunda vertente principal, nomeadamente a governação ambiental local, permite contextualizar a gestão dos problemas ambientais por parte das entidades locais de governação, tendo em atenção os desafios lançados pela União Europeia (UE) nesse domínio. No âmbito deste trabalho de investigação, pretende-se analisar se as reclamações constituem ou não fontes de informação relevantes sobre os problemas ambientais locais e, conseqüentemente, ferramentas úteis para as entidades locais de governação com responsabilidades sobre o ambiente. Neste sentido, realiza-se uma breve revisão conceptual acerca do conceito de governação e, posteriormente, do conceito de governação ambiental propriamente dito, sem, contudo, promover uma análise exaustiva do tema.

Embora exista uma ampla discussão sobre a importância das instituições locais na governação ambiental e os novos paradigmas que têm vindo a surgir como, por exemplo, o “*new institutionalism*”, que emerge como um novo conceito multidisciplinar que centraliza o papel das instituições na governação (Paavola, 2007), este trabalho de investigação não aprofunda essas questões. A intenção consiste em apresentar um breve panorama sobre o papel das instituições como agentes responsáveis por identificar e resolver os problemas ambientais, bem como proporcionar o envolvimento dos múltiplos atores com responsabilidade e interesse.

Outras abordagens de relevo são a governação ambiental a vários níveis, ou “*multi-level governance*” (ver, por exemplo, Eckerberg e Joas, 2004; de Loë et al., 2009), e a governação para a sustentabilidade (ver, por exemplo, Adger et al., 2003; Focht, 2008; Fidélis e Pires, 2009; Thomas, 2010; Pires, 2011), nas quais verifica-se a incorporação de princípios como o envolvimento ou a corresponsabilização de diversos agentes a vários níveis, ou mesmo os princípios do desenvolvimento sustentável, desde a elaboração de políticas até aos processos de tomada de decisão. Embora essas abordagens sejam relevantes para a compreensão do complexo campo da governação, esta tese não faz uma análise pormenorizada desses elementos. Essas temáticas são encaradas como periféricas ao núcleo fundamental do estudo que está centrado nas reclamações dos cidadãos e demais atores sobre problemas ambientais, bem como nas suas potencialidades e limitações como fontes de informação úteis para a governação ambiental local.

### 1.3. Objetivos da investigação

Os objetivos gerais do trabalho de investigação centram-se no estudo das reclamações em matéria de ambiente submetidas aos municípios envolventes à Ria de Aveiro, nomeadamente Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mira, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos, avaliando-se os fatores de incomodidade ambiental referidos nas reclamações, a sua distribuição territorial, os atores envolvidos e a intervenção dos governos locais para a sua resolução. Objetiva-se também analisar até que ponto a existência de fronteiras político-administrativas de um ecossistema em comum aos municípios com características ambientais semelhantes influencia os tipos de problemas que têm sido objeto de reclamações.

Para a prossecução dos objetivos gerais definidos, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- i) compreender como a literatura da especialidade aborda as reclamações públicas em matéria de ambiente;
- ii) caracterizar o enquadramento sobre governação ambiental local e destacar o contributo das instituições na gestão dos problemas ambientais, bem como os desafios que se colocam ao desempenho da boa governação ambiental;
- iii) apresentar o enquadramento político e legal para a apresentação de reclamações ambientais, os procedimentos institucionais de âmbito local para a apresentação de reclamações e o quadro de instituições e respetivas atribuições no domínio do ambiente;
- iv) caracterizar os aspetos socioeconómicos, ambientais, territoriais e de infraestruturação da área de estudo, os instrumentos de gestão e planeamento ambiental e territorial, bem como o quadro institucional relativo aos assuntos ambientais nos municípios que, no seu conjunto, representam importantes elementos para a interpretação dos resultados;
- v) apresentar a estrutura metodológica adoptada para a identificação e a análise das reclamações ambientais submetidas aos municípios em estudo;
- vi) caracterizar quantitativa e qualitativamente as reclamações, nomeadamente a análise temporal, os atores envolvidos, as tipologias de problemas ambientais associadas às reclamações e a identificação da relação entre os fatores de incomodidade ambiental expressos através das reclamações e a existência de um ecossistema em comum aos municípios;
- vii) analisar a distribuição e a concentração (análise *per capita*) territorial das reclamações nos municípios com o subsídio de mapas ambientais;
- viii) avaliar até que ponto a intensidade e a tipologia das reclamações e respetivo padrão territorial diferem significativamente entre os municípios e, também, se a proximidade relativa à Ria de Aveiro influencia as características das reclamações;

- ix) analisar a intervenção dos governos locais acerca das resoluções dadas aos processos de reclamação<sup>2</sup>;
- x) aferir os resultados do estudo das reclamações e as percepções dos líderes locais acerca dessa matéria por meio da realização de entrevistas;
- xi) analisar o modo como os problemas identificados são refletidos nas prioridades e nos instrumentos locais de natureza ambiental existentes;
- xii) analisar criticamente os resultados atingidos face ao enquadramento teórico apresentado e, finalmente, refletir sobre a mais-valia e as limitações das reclamações para a governação ambiental local, identificando-se recomendações para os governos locais promoverem o melhor uso dessa informação.

#### **1.4. Metodologia do trabalho de investigação**

A estrutura metodológica do trabalho de investigação é apresentada na figura 1.1, em que estão sucintamente descritas as principais etapas para a realização desta tese. Numa fase inicial, realiza-se a revisão de literatura com o objetivo de salientar a emergência dos problemas ambientais e o maior relevo que essas questões passaram a assumir na agenda política internacional, a evolução dos processos participativos e os principais mecanismos que incentivam a participação pública nos processos de tomada de decisão em matéria de ambiente, os principais aspetos referidos no domínio dos protestos ambientais, nomeadamente os objetos de protesto, os fatores de localização, os principais atores envolvidos, com ênfase nos movimentos não organizados e de origem local, as informações proporcionadas pelas reclamações ambientais do público em matéria de ambiente submetidas às entidades de governação, em especial aos governos locais, referindo casos de estudo relevantes, bem como as metodologias utilizadas e as principais limitações identificadas. Na sequência desse enquadramento, apresenta-se o quadro conceptual relativo à governação e à governação ambiental local e apresentam-se os principais desafios preconizados pela UE constantes no Livro Branco, o contributo das instituições nessa matéria e os desafios à governação ambiental local, sobretudo no tocante à resolução dos problemas ambientais e ao desempenho da boa governação.

---

<sup>2</sup> No âmbito deste trabalho de investigação, as reclamações constituem procedimentos administrativos, ou processos de reclamação, que dão entrada Câmaras Municipais. No geral, os processos de reclamação analisados não trazem informações suficientes acerca das resoluções aplicadas aos problemas de ambiente, mas sim das resoluções internas dadas aos processos (por exemplo, o arquivamento ou o encaminhamento às entidades exteriores responsáveis). Os capítulos 2 e 5 delimitam melhor o conceito de reclamações ambientais e trazem mais detalhes sobre o seu uso neste trabalho.

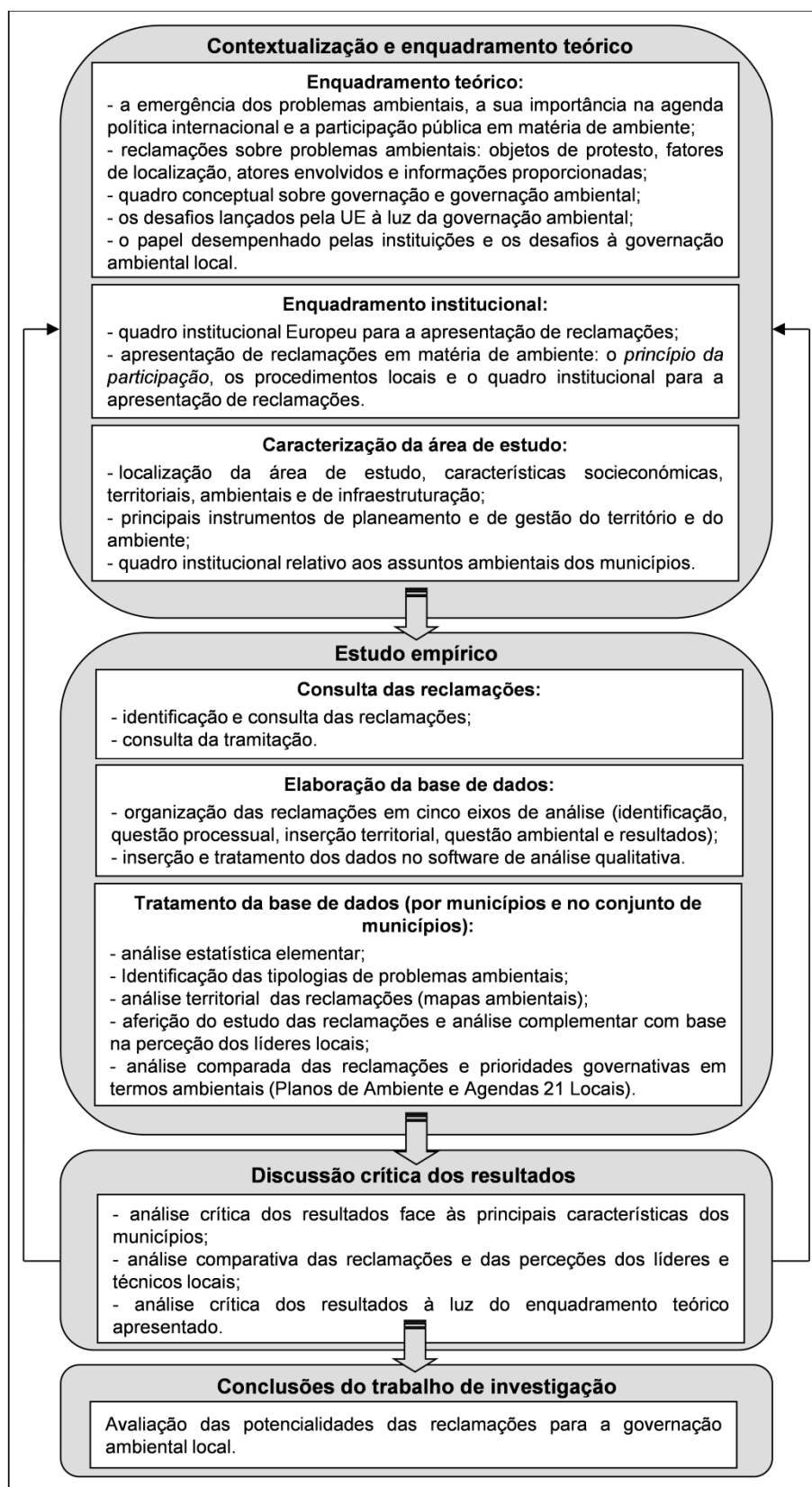


Figura 1.1 - Estrutura metodológica do trabalho de investigação.

Adicionalmente, e com o objetivo de dar a conhecer os procedimentos institucionais para a apresentação de reclamações em matéria de ambiente, descrevem-se sumariamente os quadros políticos Europeu e nacional assentes no direito de acesso à informação ambiental e no *princípio da participação* que fundamentam e enquadram a participação pública nas questões afetas ao ambiente. Contextualiza-se, ainda, a participação pública e os protestos em matéria de ambiente em Portugal. São também analisados os procedimentos administrativos por meio dos quais as reclamações podem ser apresentadas, especialmente os que se dirigem aos governos locais. Finalmente, apresenta-se o quadro nacional de instituições com responsabilidades sobre o ambiente e respetivas atribuições.

Na sequência dos procedimentos institucionais para a apresentação das reclamações ambientais, afigura-se de grande relevância enquadrar e fundamentar a área de estudo, apresentando-se as suas principais características socioeconómicas, territoriais, ambientais, de infraestruturação e a caracterização dos governos locais. São também apresentados os principais instrumentos locais de gestão territorial, bem como os de planeamento e gestão ambiental, nomeadamente os processos de Agenda 21 Local (A21L) e os Planos Municipais de Ambiente (PMA) existentes. Tendo em vista que esses instrumentos identificam os problemas ambientais existentes e apontam um conjunto de soluções no contexto em que foram desenvolvidos, sua análise crítica permite assinalar se os resultados obtidos com o estudo das reclamações fornecem informações adicionais sobre os problemas ambientais de incidência local.

O desenvolvimento do trabalho empírico pretende, essencialmente, realizar uma análise crítica das reclamações sobre problemas ambientais apresentadas às Câmaras dos onze municípios envolventes à Ria de Aveiro, entre os anos de 2000 e 2007. Dada a inserção territorial dos municípios numa zona lagunar extensa e de elevado valor ecológico, identifica-se se as reclamações dos cidadãos refletem preocupações sobre esse ecossistema. O trabalho empírico abrange também a consulta à tramitação das reclamações com o intuito de verificar a resolução dos processos de reclamação, relativa ao andamento processual nas Câmaras Municipais, e a resolução dos problemas de ambiente associados<sup>3</sup>.

Após a identificação e a consulta da tramitação, submetem-se os casos de estudo a uma análise orientada, estruturada em cinco eixos temáticos – (i) identificação, (ii) questão processual, (iii) inserção territorial, (iv) questão ambiental e (v) resultados, capazes de classificar, tipificar, localizar e analisar a tramitação das reclamações (ver Carvalho, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c).

A partir da identificação e da análise das reclamações, nomeadamente o campo iv, “Questão Ambiental: Natureza do Impacto”, é possível estabelecer as tipologias de problemas de ambiente

---

<sup>3</sup> O capítulo 5 fornece mais detalhes acerca da distinção entre resolução das reclamações e resolução dos problemas de ambiente associados e respetiva metodologia utilizada.

referidos nas reclamações. A classificação pretende averiguar os objetos de protesto que traduzem os fatores de incomodidade ambiental, os atores envolvidos, a distribuição territorial das reclamações e as reações dos governos locais face aos motivos de protesto.

Na sequência, aferem-se os resultados do estudo das reclamações com a visão dos líderes dos municípios acerca dessa matéria. Para o efeito, realizam-se entrevistas aos membros das divisões camarárias responsáveis pelas questões ambientais e aos Vereadores do Ambiente com o objetivo de recolher as suas perceções sobre as reclamações ambientais e confrontá-las com os resultados do estudo desenvolvido.

O tratamento dos dados consiste, inicialmente, na análise de conteúdo das reclamações, nomeadamente a análise computadorizada dos dados, que permite o cruzamento e a interpretação dos dados recolhidos de acordo com a matriz de análise proposta para o estudo das reclamações (ver capítulo 5).

Os dados resultantes da análise territorial das reclamações são traduzidos através dos mapas ambientais temáticos. Os mapas são elaborados a dois níveis territoriais: por município, com a informação analisada à escala das freguesias, e no conjunto de municípios, com a informação tratada à escala da zona lagunar envolvente à Ria de Aveiro. Os mapas refletem a distribuição e a concentração (análise *per capita*) territorial do total de reclamações e das principais tipologias de problemas ambientais<sup>4</sup> por forma a identificar e justificar as zonas de maior e de menor incidência de queixas. Faz-se também uma breve análise comparativa entre a frequência de reclamações e o grau de literacia à escala das freguesias.

A partir dos dados resultantes das análises quantitativa e qualitativa das reclamações, juntamente com a análise territorial traduzida nos mapas ambientais, interpretam-se e discutem-se os resultados do estudo empírico.

### 1.5. Estrutura da tese

A tese está estruturada em oito capítulos. O segundo capítulo se debruça sobre o enquadramento teórico sobre reclamações públicas em matéria de ambiente, contextualizando-o com uma breve discussão acerca da emergência dos problemas ambientais e a sua importância na agenda política internacional e da participação pública no domínio do ambiente. Após esse enquadramento, apresenta-se uma revisão da literatura da especialidade sobre protestos ambientais. Por último, são discutidas as informações proporcionadas pelas reclamações

---

<sup>4</sup> Os mapas resultantes da análise das principais tipologias de problemas ambientais são elaborados exclusivamente à escala do conjunto de municípios.

ambientais do público, salientando as suas potencialidades e limitações para a governação ambiental local.

O terceiro capítulo versa sobre a governação ambiental local, apresentando-se breve um enquadramento sobre o conceito de governação, o referencial teórico sobre governação ambiental, as orientações emanadas do Livro Branco, bem como os contributos das instituições no âmbito da governação ambiental. Por último, são discutidos os desafios que se colocam para o exercício da boa governação.

O quarto capítulo aborda o enquadramento político e legal para a apresentação de reclamações em matéria de ambiente. Inicialmente, contextualiza-se o direito de acesso à informação ambiental e a participação pública nos contextos Europeu e nacional. A seguir, o capítulo traz uma breve contextualização sobre a participação pública em matéria de ambiente e os protestos dessa natureza em Portugal. A seguir, evidenciam-se os procedimentos institucionais para a apresentação de reclamações ambientais, e, finalmente, apresenta-se o quadro nacional de entidades e respetivas competências na área do ambiente.

O quinto capítulo se divide em duas partes principais. A primeira parte caracteriza a área de estudo, com uma descrição sumária dos principais aspetos socioeconómicos, ambientais, territoriais e de infraestruturação. Ainda na primeira parte, descreve-se o quadro de instrumentos de gestão e de planeamento territorial e ambiental aplicáveis à área de estudo e apresenta-se o quadro institucional relativo aos assuntos ambientais dos municípios. A segunda parte versa sobre os contributos metodológicos para a investigação em reclamações públicas sobre problemas ambientais. Nesta parte, descreve-se a estrutura metodológica do estudo empírico, nomeadamente a estrutura de análise das reclamações, seguida da estrutura metodológica adotada para a recolha das perceções dos líderes locais e, finalmente, a metodologia aplicada para a ponderação dos resultados obtidos.

O sexto capítulo descreve os resultados do estudo empírico, estruturando-se em três partes principais. Inicialmente, descrevem-se os procedimentos adotados pelas Câmaras Municipais para a sistematização e a resolução das reclamações. Na segunda parte, apresentam-se os resultados do estudo empírico e a análise das entrevistas realizadas à escala dos municípios. A seguir, desenvolve-se uma apreciação aos problemas de intervenção prioritária elencados nos instrumentos locais de natureza ambiental existentes comparativamente aos principais problemas objeto de reclamações. Finalmente, a terceira parte desenvolve o estudo das reclamações relativo à totalidade dos municípios e apresenta a aferição desses resultados com base no conjunto de entrevistas realizadas.

O capítulo 7 desenvolve uma apreciação crítica ao estudo das reclamações ambientais com base nas principais características dos municípios e no enquadramento teórico apresentado, reflete sobre a importância das reclamações como indicadores relevantes para os instrumentos ambientais existentes e apresenta uma apreciação crítica aos resultados do conjunto de municípios sobre a percepção dos líderes locais acerca das reclamações. O capítulo reflete também sobre as reclamações como um instrumento útil para a governação ambiental local e destaca as suas principais limitações.

O último capítulo apresenta a síntese e as conclusões do estudo desenvolvido, respondendo às questões de investigação propostas. O capítulo mostra como o trabalho desenvolvido responde às questões e aos objetivos de investigação e evidencia as potencialidades das reclamações como fontes de informação relevantes para a melhor gestão dos problemas ambientais. O capítulo apresenta também as recomendações voltadas para os governos locais, nomeadamente o modo como podem fazer um melhor uso das reclamações enquanto instrumentos para a melhoria do desempenho ambiental, bem como as perspetivas futuras de investigação.



## **Capítulo 2 – Reclamações ambientais: delineamento conceptual e informação potencial**

- 2.1. Introdução
- 2.2. A emergência dos problemas ambientais
- 2.3. Participação pública no domínio do ambiente
- 2.4. Protestos ambientais
- 2.5. Reclamações sobre problemas ambientais
- 2.6. Conclusões



## 2.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo principal apresentar o delineamento conceptual acerca das reclamações do público em matéria de ambiente apresentadas às entidades de governação, bem como o modo como a literatura da especialidade se tem debruçado sobre essa temática. O capítulo é constituído por cinco seções. A primeira seção aborda a emergência dos problemas ambientais e a sua relevância na agenda política internacional. A segunda refere-se à participação pública no domínio do ambiente, apresentando-se a evolução dos processos participativos e os principais mecanismos que incentivam a participação pública nos processos de tomada de decisão relativos a essa matéria. A terceira seção refere-se aos protestos ambientais, i.e. aqueles que têm origem no nível local e que resultam de iniciativas individuais, não organizadas e que não estão inseridas nos processos de participação pública dos instrumentos da política de ambiente<sup>1</sup>. A quinta seção explora as informações proporcionadas pelas reclamações dos cidadãos submetidas às entidades de governação, em especial aos governos locais, refere casos de estudo relevantes e as metodologias utilizadas.

## 2.2. A emergência dos problemas ambientais

A crise ambiental a que se tem assistido possui origens difusas, apontadas entre a Idade Média e a Moderna, com maior ênfase no período da Revolução Industrial, em que foram verificados elevados níveis de degradação ambiental aliados ao crescimento económico das sociedades industrializadas (ver, por exemplo, Sirvinskas, 2005). Cientistas políticos argumentam que o ambientalismo resulta da emergência dos valores pós-materialistas decorrentes do pós-Segunda Guerra Mundial, em que os assuntos relacionados com a qualidade de vida passaram a ter uma maior importância para as nações industrializadas cujos níveis económicos estavam em ascensão (Dunlap e Merting, 1995).

A partir de meados do séc. XX, especialmente na década de 60, a proteção do ambiente passou a ser matéria de preocupação pública, emergindo como uma causa política prioritária no cenário internacional (Roszak, 1973, Morgan, 1991, referido em Jamison, 2003). Neste contexto, os cientistas sociais denominaram o ambientalismo como parte integrante dos “novos movimentos sociais”, juntamente com os movimentos anti-nucleares, estudantis, feministas, entre outros (Buttel, 1992, referido em Dunlap e Merting, 1995; Marks e McAdam, 1996; Fischer, 2000), tendo estruturas políticas, organização e alvos de protesto baseados na qualidade de vida, na realização individual, nas identidades sociais, na participação e nos direitos humanos (Fischer, 2000). Dunlap e Merting (1992, referido em Dunlap, 1993, p. 727) salientam a dimensão que os movimentos

---

<sup>1</sup> Note-se que este trabalho de investigação se centra no estudo de episódios de protesto individual e não em movimentos organizados ou não-organizados.

ambientalistas têm frente aos novos movimentos sociais ao afirmarem que “(...) *the environmental movement has been far more successful than most social movements in remaining a strong societal force*”.

Acidentes ambientais decorridos na década de 50 como o da Baía de Minamata, no Japão, a devastação ambiental gerada pela Guerra do Vietname na década seguinte, o desastre ambiental de Seveso ocorrido no ano de 1976, em Itália, e o acidente nuclear de Chernobil decorrido na Ucrânia<sup>2</sup>, em 1986, são exemplos de catástrofes que fomentaram a discussão dos problemas ambientais a diversas escalas, desde a local até a internacional. Ressalta-se ainda a publicação do livro “Silent Spring” de Rachel Carson, em 1962, a chamar a atenção para os riscos à saúde humana e para os inúmeros prejuízos ambientais causados pelo uso do pesticida Dicloro-Difenil-Tricloroetano, mais conhecido como DDT. Nessa altura, e como resposta à crise ambiental assistida, verificou-se por todo o mundo o surgimento de departamentos ambientais nas universidades, a criação de agências de proteção ambiental, a aprovação de leis ambientais e a união do público para formar aquilo que veio a ser chamado de “movimento ambientalista” (Jamison, 2003).

Embora o debate ambiental já estivesse a tomar proporções internacionais, é a partir da década de 70 que se observa uma maior discussão da comunidade científica internacional e dos meios de comunicação acerca da crise ambiental, precisamente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano realizada em Estocolmo, no ano de 1972, a partir da qual a proteção ambiental passou a ser tema prioritário na agenda política internacional (McCoemick, 1991, referido em Jamison, 2003). Decorrente dessa conferência, a publicação do livro “Limits to Growth” (Meadows et al., 1972) representou um marco fundamental na discussão sobre a crise mundial resultante de inúmeros fatores, tais como o crescimento populacional desordenado, o processo de industrialização, a poluição, a produção crescente de alimentos e o decréscimo dos recursos.

A partir da década de 80, para além dos desastres ambientais supracitados, outros problemas evidenciados contribuíram para que as questões ambientais assumissem uma dimensão prioritária. As chamadas ameaças ambientais globais aliadas à sua natureza transfronteiriça, tais como a destruição da camada de ozono, o aquecimento global ou a redução de bens comuns, tais como as reservas de recursos pesqueiros, passaram a estar no foco das políticas ambientais mundiais (Chhotray e Stoker, 2009).

Indubitavelmente, a maior perceção sobre as questões ambientais está associada não apenas aos desastres ambientais de grandes proporções ou aos problemas de carácter global, mas também ao fenómeno da urbanização e aos inúmeros problemas acarretados. De fato, a explosão

---

<sup>2</sup> Que na altura estava integrada à União Soviética.

demográfica evidenciada em meados do séc. XX foi acompanhada do agravamento dos problemas ambientais que passaram a ter dimensões incompatíveis com os níveis de qualidade de vida desejados pelas populações<sup>3</sup>. Ao mesmo tempo, a necessidade de se resolver os problemas ambientais levantados pelos cidadãos tem estimulado a emergência de uma sociedade civil mais coesa (Close, 1999) e o desenvolvimento de novas competências por parte das entidades de governação na gestão dos problemas ambientais.

A partir desse contexto, surge o termo “sustentabilidade”, ou desenvolvimento sustentável, mais especificamente no início da década de 70, tendo sido verificada uma maior propagação do seu uso na década seguinte (Beatley e Manning, 1997). Os autores ressaltam que a origem da expressão “desenvolvimento sustentável”, enquanto terminologia mais utilizada, está associada às falhas das intervenções humanas, especialmente aos programas e aos projetos internacionais de desenvolvimento, por não terem respeitado a integridade dos sistemas naturais. Essas falhas estão intimamente associadas à dimensão económica e ao crescimento das atividades correspondentes que estão na origem de problemas de diversas magnitudes.

O Relatório de Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Organização das Nações Unidas (ONU), intitulado “Our Common Future”<sup>4</sup>, de 1987, trouxe a definição de desenvolvimento sustentável de maior aceitação. Nesse relatório, o desenvolvimento sustentável é concebido como *“development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”*

Cinco anos mais tarde, surge a Primeira Cimeira da Terra, denominada ECO-92 ou Rio 92, na qual foram discutidas as formas de conciliar o desenvolvimento socioeconómico com a conservação e a proteção dos ecossistemas, consagrando-se o conceito e os princípios do desenvolvimento sustentável e atendendo à solidariedade intergeracional, tal como verificado no Relatório de Brundtland. O referido relatório menciona que *“O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.”* (Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD, 1992).

De entre os documentos resultantes dessa conferência, destacam-se a Carta da Terra e a Agenda 21 (A21). O primeiro documento discute o respeito e o cuidado pela vida, a integridade ecológica, a justiça social e económica, a democracia, a não-violência e a paz. No caso da A21, aborda-se a importância de cada país em se comprometer a trabalhar, global, nacional e localmente sobre a forma como os diversos setores da sociedade, desde os governos, a população, as empresas até

---

<sup>3</sup> *Common resources*, segundo a terminologia anglo-saxónica

<sup>4</sup> Consult. 11 Jun. 2011, disponível em: [http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/UN-DESA\\_Back\\_Common\\_Future\\_En.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/UN-DESA_Back_Common_Future_En.pdf).

as organizações não-governamentais podem cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais, nomeadamente nas áreas em que a ação humana produz impactos sobre o ambiente (CNUMAD, 1992). Neste contexto, a implementação dos princípios da A21 representa, em todos os níveis, um instrumento capaz de encorajar os governos locais a promoverem o desenvolvimento sustentável (Schmidt, Nave e Guerra, 2005).

A evolução do debate acerca do desenvolvimento sustentável, aliado ao agravamento dos problemas ambientais, despertou nas populações um maior sentido de proteção do ambiente e uma maior exigência no que diz respeito aos padrões de qualidade de vida desejados. Concomitantemente, observou-se uma evolução dos direitos dos cidadãos a participarem nos processos de tomada de decisão, especialmente nas questões afetas ao ambiente. A participação pública constitui o tema abordado na próxima seção, enfatizando-se o seu enquadramento histórico e conceptual e os processos participativos em matéria de ambiente e de ordenamento do território.

### **2.3. Participação pública no domínio do ambiente**

Muito embora a apresentação de reclamações em matéria de ambiente não constitua uma forma clássica de processo participativo, admite-se que ela assume uma forma individual de participação. Neste caso em concreto, o cidadão está claramente a exercer o direito de protesto e a reivindicar junto das entidades governativas a resolução dos problemas ambientais observados (Kosecik e Sagbas, 2004).

No âmbito da participação pública, identifica-se na literatura da especialidade um vasto conjunto de estudos, sobretudo ligados aos processos de tomada de decisão em matéria de ambiente e de ordenamento do território, que fornece importantes contributos para o entendimento dos processos participativos e dinâmicas associadas (Rydin e Pennington, 2000; Vasconcelos, 2001; Cuthill, 2002; Carmin, 2003; Hartley e Wood, 2005; Coelho e Neves, 2007; Amado et al., 2010; Martínez, 2010, entre outros). Pese embora a existência de uma vasta literatura nesse domínio, os estudos centrados nos protestos individuais, aspeto central desta tese, não são tão frequentes.

Antes de prosseguir, importa clarificar o que se entende por participação pública e como esse conceito tem vindo a evoluir no contexto dos processos participativos, à semelhança do observado na própria evolução da perceção relativamente aos problemas ambientais.

Conforme assinalam Gaventa e Valderrama (1999), o conceito de participação esteve amplamente ligado aos contextos sociais das comunidades e aos projetos de desenvolvimento. Não obstante, aqueles autores referem que a participação tem sido cada vez mais associada à cidadania e à

governança democrática, em que se observa o desenvolvimento de uma série de métodos para a participação no âmbito do planeamento, da monitorização das instituições, da formação e da sensibilização. Sob a perspetiva do desenvolvimento, a participação é entendida como um mecanismo capaz de reforçar a relevância, a qualidade e a sustentabilidade de programas e projetos (Gaventa e Valderrama, 1999). No mesmo contexto, o Banco Mundial salienta que a participação consiste num processo por meio do qual as partes interessadas influenciam e compartilham o controlo sobre as iniciativas de desenvolvimento, bem como as decisões e os recursos que as afetam (World Bank, 1995, referido em Gaventa e Valderrama, 1999). É interessante observar que, segundo os autores atrás referidos, a participação visa garantir um maior controlo dos impactos que as iniciativas de desenvolvimento têm sobre o ambiente, garantindo as condições necessárias para a sua salvaguarda ou a mitigação dos impactos negativos. Conforme afirmam os autores supramencionados, a participação pode ainda influenciar os processos de tomada de decisão nas suas várias fases, desde a conceção até a avaliação dessas ações. Desta forma, assinala-se a origem dos processos participativos no domínio do ambiente, estando essencialmente associados aos projetos de desenvolvimento. Naturalmente, a evolução dos processos participativos foi acompanhada por uma maior diversidade de motivações, passando a fazer parte de um vasto quadro de programas, projetos e ações com impactos sobre o ambiente e sobre a qualidade de vida das populações, não estando estritamente ligados aos projetos de desenvolvimento.

A participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e de grupos que são afetados positiva ou negativamente por uma intervenção proposta (tais como projetos, programas, planos ou políticas) sujeita a um processo de decisão, ou daqueles que possuem interesses sobre essas ações (André et al., 2006). Ela é também considerada um elemento chave para a operacionalização dos princípios democráticos, sendo responsável por aproximar o público das entidades de governação, proporcionando, assim, a construção de políticas e de processos de tomada de decisão mais transparentes e inteligíveis ao público em geral. Nesta mesma linha de pensamento, a participação pública é tida como uma medida de todo o processo político, em que são consideradas as informações fornecidas pelo público, tais como as suas necessidades, preferências ou vivências, usualmente denominadas de conhecimento local (Rydin e Pennington, 2000). Ao mesmo tempo, o maior acesso às informações ambientais é também considerado um facilitador da participação mais efetiva do público nas decisões afetas ao ambiente (Pan, 2007, referido em Liu et al., 2010).

Arnstein (1969) desenhou uma “escada de participação” dos cidadãos que envolve desde a sua vertente passiva, como, por exemplo, a receção de informação, a participação através de consulta, como as audiências públicas, até a participação interativa, que abrange as negociações, os workshops, entre outros (André et al., 2006) (ver figura 2.1). A escada da participação dos cidadãos envolve ainda duas componentes da não-participação, denominadas de “manipulação” e

“terapia” que, grosso modo, permitem que os decisores possam informar e educar os participantes do que propriamente habilitá-los a participar no planeamento ou na realização de programas (Arnstein, 1969).

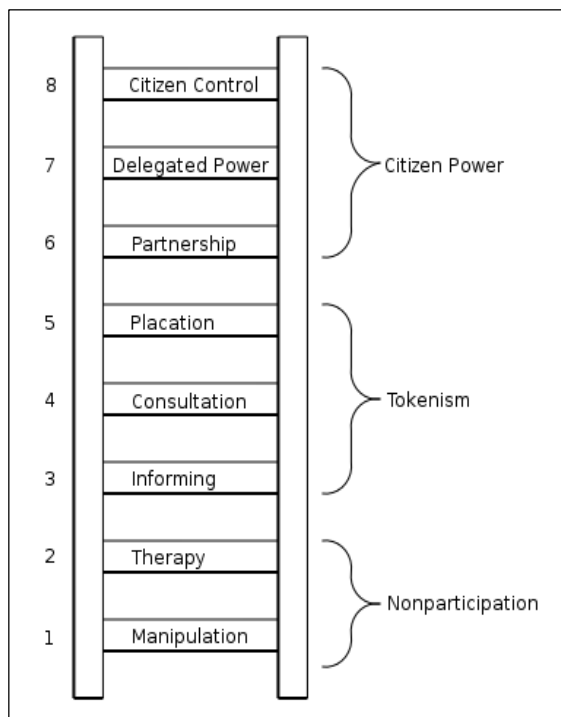


Figura 2.1 - Degraus na escada de participação dos cidadãos.  
Fonte: Arnstein (1969).

Um estudo desenvolvido por Barreto (2002) traz a distinção entre a participação “organizada” e a “espontânea”, considerando a última como uma ação que não acarreta em contribuições permanentes e, por este motivo, não constitui uma forma eficiente de participação cívica e política. O autor distingue a participação quanto à sua natureza, considerando-a como *política*, abrangendo as formas institucionais de participação e os organismos políticos, *social*, em que há o envolvimento dos cidadãos em atividades conjuntas e de caráter comum, e *cívica*, constatando-se a participação dos cidadãos em assuntos do seu interesse, mas que não possuem um caráter político.

Em atenção à maior ênfase atribuída nesta seção à participação pública nos processos de tomada de decisão sobre o ambiente e o ordenamento do território, assinalam-se, historicamente, alguns mecanismos que incentivaram a participação do público: a Avaliação de Impacte Ambiental - AIA (ver, por exemplo, Webler et al., 1995; Shepherd e Bowler, 1997; Buckley, 1998; Palerm, 2000; Hartley e Wood, 2005; Jay et al., 2007; Du et al., 2010; O'Faircheallaigh, 2010; Glucker et al., 2013), a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE (Partidário, 2000; Fischer, 2003; Ren e Shang, 2005; Jay et al., 2007; Silva, 2010), os procedimentos de elaboração de planos de ordenamento



do território (ver Eggenberger e Partidário, 2000; Crespo, 2004; Araújo, 2011; Concilio e Molinari, 2011) os processos de Agenda 21 Local (A21L) (ver, por exemplo, Carter e Darlow, 1997; Rydin e Pennington, 2000; Vasconcelos, 2001; Feichtinger e Pregernig, 2005; Agger, 2010; Guerra, 2011) e, finalmente, os planos de ambiente (ver Rydin e Pennington, 2000; Vasconcelos, 2001). Esses procedimentos criaram mecanismos para facilitar a participação pública e incentivaram o envolvimento do público nos processos de tomada de decisão relativos ao ambiente e ao ordenamento do território.

A participação pública vista como uma componente essencial da proteção ambiental teve uma maior ênfase na década de 1970, precisamente no momento em que os Estados Unidos passaram a ouvir a opinião do público afetado pelos impactos ambientais associados a grandes projetos de desenvolvimento que, na sequência da “*National Environmental Policy Act* – NEPA”<sup>5</sup>, tornaram-se sujeitos à AIA. Em linhas gerais, a AIA surge como um instrumento de política de ambiente que visa promover a avaliação prévia dos impactos ambientais e a participação do público nos respetivos processos de tomada de decisão<sup>6</sup>. Esse instrumento de política de ambiente veio a ser adotado por um número significativo de países, tendo a sua importância sido reconhecida no âmbito do *United Nations Environmental Programme* (UNEP). No início da década de 80, o Banco Mundial reconheceu também a importância da participação do público no âmbito dos processos de desenvolvimento (Ren e Shang, 2005)<sup>7</sup>. Para além da AIA, a participação pública está contemplada nas fases de elaboração de políticas ou nos procedimentos de AAE. Atribui-se à AIA, juntamente à AAE, o envolvimento do público nos processos de tomada de decisão como um dos seus principais objetivos (Ren e Shang, 2005), para além de constituírem importantes ferramentas de gestão ambiental preventiva e participativa (Jay et al., 2007). Embora a AIA tenha representado o principal marco dos processos participativos na área ambiental, a sua ocorrência tardia no processo de planeamento e de desenho de um projeto de desenvolvimento suscitou críticas quanto à sua eficácia, tal como a dificuldade em assegurar que todas as alternativas possíveis e relevantes ao projeto sejam adequadamente consideradas (Egler, 2001, rerefero em Silva, 2010).

<sup>5</sup> Essa lei ambiental estadunidense promulgada em 1970 estabeleceu uma política nacional para promover a valorização do ambiente, estabelecendo ainda o Presidente do Conselho de Qualidade Ambiental (Council on Environmental Quality - CEQ). O efeito mais significativo do NEPA foi a criação de requisitos processuais para todos os órgãos do governo federal elaborarem as Avaliações Ambientais e as Declarações de Impacte Ambiental (EAs e EISs, respetivamente, na terminologia anglo-saxónica) (ver, por exemplo, Wilkinson, 1998).

<sup>6</sup> Em Portugal, o órgão responsável por acompanhar os processos de AIA é a Agência Portuguesa do Ambiente (APA). O seu regime jurídico resulta do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, que transpõe a Diretiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, e a Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio, relativa à participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente (Convenção de Aarhus – Resolução da AR n.º 11/2003, de 25 de Fevereiro). Consult. 20 Nov. 2011, disponível em:

<http://www.apambiente.pt/INSTRUMENTOS/AVALIACAOAMBIENTALESTRATEGICA/Paginas/default.aspx>.

<sup>7</sup> Mais recentemente, as principais orientações internacionais relativas à participação pública na área do ambiente centram-se essencialmente na Declaração do Rio, de 1992, resultante da Cimeira da Terra, e na Convenção de Aarhus, relativa ao Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, de 1998, que traz orientações voltadas para a participação do público relativamente a planos, programas e políticas em matéria de ambiente.

Neste contexto, surge a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE<sup>8</sup>) como um “instrumento de política ambiental sistemático, público, participativo e democrático, que objetiva promover o desenvolvimento sustentável através da incorporação da variável ambiental no processo de planeamento estratégico das políticas públicas” (Silva, 2010, p. 307). Além de fornecer uma visão fundamental das falhas na elaboração dos projetos de desenvolvimento sob o ponto de vista do público, a participação pública no âmbito da AAE pode fazer com que todo o processo de planeamento seja mais eficiente e confiável, facilitando a obtenção de um consenso formal (Pløger, 2001, referido em Fischer, 2003).

No âmbito do ordenamento do território, a adoção da Carta Europeia de Ordenamento do Solo, em 1984, incentivou a União Europeia (UE) a adoptar mecanismos de participação das populações e dos seus representantes políticos na elaboração das políticas públicas (Araújo, 2011). Os processos participativos nessa matéria assemelham-se àqueles dos instrumentos e das políticas de proteção ambiental, abrangendo o direito de acesso à informação e o envolvimento dos interessados nas fases de discussão pública, de elaboração e de revisão dos instrumentos. Neste sentido, a participação do público nas diversas fases do planeamento permite promover a qualidade e a eficácia, tanto das políticas quanto dos planos, na medida em que integra as expectativas e as contribuições dos diversos agentes com interesse e responsabilidade. O envolvimento da população, desde a conceção até a implementação do processo de planeamento através dos diversos métodos, tais como os informativos, os consultivos, os processos deliberativos ou, mais recentemente, com recursos aos meios eletrónicos<sup>9</sup> e às ferramentas da web<sup>10</sup>, permite aos decisores conhecerem as características e as necessidades específicas de uma determinada área (Amado et al., 2010). Para além de garantir a legitimidade do processo, a participação permite ainda criar condições para estabelecer a sustentabilidade do território, como por exemplo, a incorporação dos princípios da conservação ambiental (Portas, Domingues e Cabral, 2007; Slocombe, 1993, referido em Amado et al., 2010).

Mais recentemente, e como resultado da Conferência Rio 92, surge a A21L, precisamente no momento em que o discurso do desenvolvimento sustentável atinge dimensões globais e passa a ser assunto prioritário das políticas internacionais de ambiente. O documento chama a atenção para a forma como as comunidades locais podem contribuir para a sustentabilidade e o papel dos governos locais na resolução dos problemas ambientais e no desenvolvimento de estratégias locais de governação integrada e sustentável<sup>11</sup>. Muito embora o desenvolvimento sustentável tenha

---

<sup>8</sup> Therivel (2004, referido em Silva, 2010) assinala que, alguns países Europeus já adotavam avaliações ambientais estratégicas nos anos 80, mas foi a aprovação da Diretiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, que estimulou o surgimento de diretrizes e de dispositivos legais para a sua aplicação nos países da UE.

<sup>9</sup> *E-participation* conforme a terminologia anglo-saxônica (ver, por exemplo, Neves e Felizes, 2007, referido em Coelho e Neves, 2007).

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, Bizjak, 2012.

<sup>11</sup> Consult. 21 Nov. 2011, disponível em: [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_00.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml).

passado a ser um assunto prioritário no cenário internacional, muitos dos problemas e soluções abordados na A21 têm origem nas atividades locais e é justamente a esse nível que a implementação dos seus objetivos deve ser promovida. A participação pública representa uma etapa crucial na implementação desse instrumento, promovendo o envolvimento de todos os setores da comunidade no processo de preparação dos planos de ação locais (Coenen et al., 1998, referido em Vasconcelos, 2001). Além disso, figuram-se de grande relevo os conhecimentos e as informações fornecidas pelo público nos processos participativos conducentes à A21L (Rowe e Fudge, 2003, referido em Eckerberg e Joas, 2004).

Paralelamente aos processos de A21L, houve também outras iniciativas de âmbito local tendo em vista a elaboração de planos municipais de ambiente enquanto instrumentos de política ambiental local. Neste contexto, Rydin e Pennington (2000) assinalam que a participação pública permite abrir o processo de planeamento ao escrutínio do público e alargar o seu envolvimento com o objetivo de promover melhorias na execução de políticas e de ações locais com incidência ambiental. De abrangência local, os planos de ambiente contemplam um conjunto de fases, nomeadamente a elaboração do diagnóstico do estado do ambiente, identificando-se os problemas de intervenção prioritária com o envolvimento e o favorecimento da cooperação das partes interessadas, a formação de parcerias e a participação do público por forma a garantir a eficácia das ações e encorajar a cidadania (ver, por exemplo, Vasconcelos, 2001; Schmidt, Nave e Guerra, 2005<sup>12</sup>). A participação do público constitui um meio de promover o equilíbrio entre o padrão de valores e de preferências resultantes do processo de planeamento e os padrões existentes na sociedade, representando uma medida de legitimidade do processo (Rydin e Pennington, 2000). Esses planos devem atender a diversos procedimentos capazes de estabelecerem as condições necessárias ao envolvimento do público e à consequente criação de um capital social, observando-se resultados diferentes dos processos de participação pública dos atores individuais ao se considerarem os contextos sociais e estruturais nos quais esses processos decorrem<sup>13</sup> (ver, por exemplo, Rydin e Pennington, 2000; Vasconcelos, 2001). Pese embora a sua importância na identificação dos problemas ambientais prioritários, na formação de parcerias e na elaboração de estratégias de intervenção, os planos de ambiente locais não contemplam a interatividade e a multissetorialidade inerentes à A21L, possuindo objetivos mais direcionados à melhoria da qualidade do ambiente.

A revisão da literatura da especialidade em matéria de participação pública permite identificar duas vertentes complementares de análise. Uma vertente de construção de consensos (Innes, 1996; Rydin e Pennington, 2000) e outra ligada à qualidade de vida (Ferrão e Guerra, 2004). Na primeira, o objetivo principal é trabalhar no sentido de uma visão comum daquilo que se deseja

---

<sup>12</sup> Com base na entrevista realizada com Lia Vasconcelos.

<sup>13</sup> O capital social constitui os elementos pré-existent de estruturas sociais que os seus atores podem fazer uso para atingir os seus objetivos (ver, por exemplo, Coleman, 1988; Rydin e Pennington, 2000).

alcançar (Rydin e Pennington, 2000). Por sua vez, a vertente ligada à qualidade de vida procura dar resposta à tendência de integração das visões complementares subjacentes a esse conceito, tais como as dimensões do bem-estar subjetivo, a integração dos aspetos não-estritamente económicos (literacia, desemprego, pobreza, etc) e das diversidades cultural e institucional existentes e, finalmente, os princípios da sustentabilidade ambiental. Nesta perspetiva, a participação das populações permite não apenas valorizar as suas perceções como também influenciar o curso da vida comunitária (Ferrão e Guerra, 2004).

Para além de ser um elemento imprescindível à realização dos princípios democráticos, a participação pública é também um fator essencial para se alcançar a sustentabilidade nas comunidades (International Council for Local Environmental Initiatives - ICLEI, 1997; United Nations Development Program - UNDP, 1997; Leal e Opp, 1999; Cornwall e Gaventa, 1999, referido em Cuthill, 2002; UNDP, 2014), capacitando os cidadãos a participarem efetivamente nas ações que os afetam (Cuthill, 2002).

Não obstante a importância dos processos participativos na construção do referencial teórico deste trabalho de investigação, o que se pretende salientar são as iniciativas individuais de participação através do estudo das reclamações em matéria de ambiente submetidas aos governos locais, que refletem a reação dos cidadãos relativamente aos problemas ambientais observados. A próxima seção aborda as preocupações ambientais do público que estão na origem dos protestos ambientais em suas mais variadas formas, destacando-se os de caráter não-organizado e de natureza local.

### **2.4. Protestos ambientais**

A percepção do Homem relativamente aos problemas ambientais tem se transformado ao longo da História, de acordo com a própria evolução e o agravamento desses problemas. Para além da maior gravidade evidenciada, as condicionantes sociais, económicas e culturais (ver, por exemplo, Dasgupta e Wheeler, 1997; Izazola, Martínez e Marquette, 1998; Bonaiuto et al., 1999; Bonaiuto, Fornara e Bonnes, 2003; Bonaiuto, Fornara e Bonnes, 2006; Weersink e Raymond, 2007; Montenegro et al., 2009; Deng e Yang, 2013) ou mesmo a proximidade e a intensidade de exposição às fontes de poluição ambiental (Dasgupta e Wheeler, 1997; Liu et al. 2010), influenciam o modo como os cidadãos percecionam e cobram respostas a esses problemas. Rohrschneider (1988) afirma que tanto as questões ambientais se tornaram mais populares como as atitudes dos cidadãos mais favoráveis à proteção ambiental devido à mudança de valores na própria sociedade e não apenas pela deterioração da qualidade do ambiente em si. O autor

acrescenta que o envolvimento de custos económicos, que se revela cada vez mais evidente, constitui igualmente um fator de estímulo à proteção ambiental.

Apesar de a literatura da especialidade referir que há um agravamento generalizado dos problemas que afetam a qualidade do ambiente devido a um longo e complexo processo de crescimento económico aliado à falta de controlo dos impactos negativos ao ambiente, como é o caso das inúmeras formas de poluição, é importante lembrar que o público passou a ver os problemas ambientais de uma forma diferente, estimulado pelo aumento de um debate emergente e de proporções internacionais, conforme já mencionado neste capítulo.

Muito embora a preocupação relativamente aos problemas ambientais seja antiga, o “movimento ambientalista moderno” teve suas origens na década de 60 (Rootes, 2005). No contexto dos movimentos sociais, Mendes e Seixas (2005) destacam que o estudo da participação política limitava-se às formas institucionalizadas de participação, desprezando as ações de protesto ou de reivindicação. Goldstone (2004, referido em Mendes e Seixas, 2005) acrescenta que os movimentos e os protestos sociais constituem formas complementares de participação cívica e política frente às formas institucionalizadas de atuação.

Se por um lado os efeitos do processo de industrialização e da exploração dos recursos naturais proveram públicos crescentes para os alertas dos conservacionistas e dos preservacionistas, é na crítica radical ao capitalismo industrial que emergem os chamados “novos movimentos sociais” e, dentre estes, os movimentos ambientalistas (Rootes, 2005). Daí, o surgimento de Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA) na década de 60, como a *Friends of the Earth* e a *Greenpeace*, que rapidamente se transformaram em alianças internacionais impulsionadas pela Conferência das Nações Unidas de 1972, cujo auxílio na transformação do novo ambientalismo num movimento global foi de notória relevância (Jamison, 2003; Rootes, 2005).

Os novos movimentos sociais, entre os quais os movimentos estudantis, os movimentos feministas e, em especial, os movimentos ambientalistas, possuem organização e alvos de protestos baseados na qualidade de vida, na realização individual, nas identidades sociais, na participação e nos direitos humanos (Fischer, 2000). Dunlap e Merting (1992, referido em Dunlap, 1993, p. 727) salientam a dimensão que os movimentos ambientalistas têm frente aos novos movimentos sociais ao afirmarem que “ (...) *the environmental movement has been far more successful than most social movements in remaining a strong societal force*”.

A procura por maiores níveis de qualidade ambiental, refletida no maior envolvimento e reivindicação por parte dos cidadãos, tem como consequência uma maior responsabilização por parte das entidades de governação, sobretudo os governos locais, no atendimento das exigências dos cidadãos em matéria de qualidade ambiental. As manifestações individuais de protestos e os

movimentos ambientalistas de raiz popular, organizados ou não, traduzem, em certa medida, os fatores de insatisfação ambiental dos cidadãos, os atores envolvidos e o padrão territorial associado. Adicionalmente, verifica-se um maior nível de participação pública sob a forma de reclamações submetidas a esse nível governativo, cujas motivações têm origem tanto no aumento das suas competências na gestão dos problemas ambientais como na sua maior proximidade com os cidadãos<sup>14</sup>.

Sendo assim, as preocupações e reivindicações ambientais são manifestadas sob as mais variadas formas, tendo sido denominadas de protestos ambientais (Diani e Forno, 1999; Swain, 2000; Button, 2002; Deng e Yang, 2013), sendo, normalmente, de origem local e de base comunitária (Kousis, 2003; Kousis, 2007), movimentos ambientalistas de raiz popular (Kousis, Aguilar e Fidélis, 1996; Kousis, 1999; Kousis, 2001; Rootes, 2005; Kousis, 2007; Botetzagias e Karamichas, 2009; Rootes, 2009; Rootes e Leonard, 2009) ou, num sentido mais lato, movimentos ambientalistas (Dunlap, 1993; Close, 1999; Mol, 2000; Jamison, 2003; Fischer, 2000; Rootes, 2005; Doherty e Doyle, 2013), envolvendo as ações coletivas de organizações e de outros atores<sup>15</sup>. Não cabe aqui explorar as múltiplas abordagens sobre os protestos e movimentos ambientalistas, mas sim delimitar um quadro conceptual capaz de salientar os principais objetos de protesto, os fatores de localização e os atores envolvidos, com especial ênfase nos episódios de origem local.

### ***Objetos de protestos, fatores de localização e atores envolvidos***

O enquadramento teórico sobre reclamações públicas formais submetidas aos governos locais não tem sido suficientemente reportado pela literatura da especialidade. No entanto, há uma ampla discussão envolvendo os movimentos ambientalistas de raiz popular (ver Kousis, 2001; Kousis, 2007; Botetzagias e Karamichas, 2009; Rootes, 2009; Rootes e Leonard, 2009), especialmente no que diz respeito ao termo *NIMBY (Not In My Back Yard)*<sup>16</sup> e às atitudes *Nimbyistas* que estimulam os protestos públicos locais (ver, por exemplo, Kraft e Clary, 1991; Walsh, Warland e Smith, 1993; Hunter e Leyden, 1995; Mantín-Crespo, 1996; Elliott, 1998; Figueiredo, Fidélis e Pires, 2001; Richman, 2001; Jamison, 2003; Schively, 2007). No entanto,

<sup>14</sup> Sobre o aumento das competências das autoridades locais na gestão dos problemas ambientais, ver “Governança Europeia - Um Livro Branco”. O capítulo 3 aborda essa discussão.

<sup>15</sup> Conforme aponta Rootes (2005), os movimentos ambientalistas são redes de interações informais que devem incluir, além dos indivíduos e dos grupos não filiados, organizações variáveis em graus de formalidade, envolvidos em uma acção coletiva motivada pelas mesmas preocupações. Diani (1995) e Rootes (2004), referido em Rootes (2005), ressaltam que os protestos podem ou não ser decorrentes dos movimentos ambientalistas, e portanto episódios de protestos não são considerados como tal.

<sup>16</sup> O termo *NIMBY* tem vindo a ser criticado por alguns autores (ver, por exemplo, Martinez-Alier, 2001; Devine-Wright, 2009; Devine-Wright & Howes, 2010), tendo sido sugerida a utilização da expressão *NIABY (Not in Anyone's Back Yard)* (Martinez-Alier, 2001) ou, mais recentemente, “*disruption to place attachment*” (Devine-Wright, 2005 e Wolsink, 2006, referido em Devine-Wright & Howes, 2010). Outros consideram o termo demasiado simplista mediante as razões “multi-facetadas” para o comportamento de oposição (Rogge, Dessein e Gulink, 2011).

atribuiu-se neste trabalho especial atenção aos episódios de protestos locais de natureza ambiental, tendo em vista que o objeto de estudo consiste nas reclamações sobre problemas ambientais apresentadas pelos diversos atores locais individualmente.

Os estudos sobre protestos ambientais revelam, em grande parte dos casos, contextos políticos, sociais e ambientais específicos e de naturezas predominantemente locais (ver, por exemplo, Jiménez, 1999; Kousis, 2001; Figueiredo e Fidélis, 2003; Warwick e Ortolano, 2007). Ainda assim, os estudos apresentados a seguir fornecem uma visão geral das matérias que fomentaram os protestos ambientais nas áreas de estudo analisadas, sendo possível observar a convergência de algumas tipologias de problemas, de atores envolvidos e do padrão territorial dos protestos.

De modo geral, a literatura identifica que as campanhas e os movimentos ambientalistas de raiz popular estão associados à deposição, ao tratamento e à reciclagem de resíduos em geral, incluindo as atividades de incineração, especialmente no que diz respeito aos resíduos com maior grau de perigosidade, tais como os nucleares, e a alguns problemas decorrentes da incineração, como, por exemplo, as emissões gasosas, atribuindo-se especial atenção à poluição do ar e aos riscos à saúde humana (ver, por exemplo, Kraft e Clary, 1991; Walsh, Warland e Smith, 1993; Hunter e Leyden, 1995; Martín-Crespo, 1996; Elliott, 1998; Richman, 2001; Jamison, 2003; Schively, 2007; Botetzagias e Karamichas, 2009; Rootes, 2009; Rootes e Leonard, 2009; Deng e Yang, 2013). Outras preocupações ambientais que fomentam os movimentos dessa natureza são as atividades industriais potencialmente poluidoras (Schlosberg, 1999, referido em Rootes, 2007) e a instalação de hidroelétricas, aterros ou plataformas petrolíferas (Kraft e Clary, 1991).

Identificam-se também alguns estudos sobre protestos ambientais relatados pela imprensa nacional, em específico pelos jornais, que fornecem importantes contributos para a compreensão da dinâmica de protestos no Sul da Europa. Jiménez (1999) desenvolveu um estudo sobre o perfil dos protestos ambientais decorridos em Espanha entre os anos de 1988 e 1997. Do total de episódios de protestos analisados, a maior parte refere-se ao planeamento territorial, destacando-se aqueles ligados à construção de estradas, seguidos dos protestos relacionados com a qualidade ambiental, com ênfase nas instalações para o descarte de resíduos e no seu tratamento. Na sequência, foram observados os protestos sobre o setor nuclear, a conservação da natureza, a gestão dos recursos hídricos e, finalmente, as questões relacionadas com a ecologia urbana. Numa análise sobre conflitos ambientais locais no Sul da Europa, Kousis (2001) identificou as atividades ligadas à construção e à infraestrutura, a deposição de resíduos e a ausência ou falha de políticas de proteção ambiental como as principais motivações para as mobilizações ambientais de base comunitária. Ao analisar os protestos ambientais locais decorridos na Grécia entre os anos de 1974 e 1994, a mesma autora identificou um conjunto diversificado de atividades que estão na sua origem, estando predominantemente associadas aos resíduos domésticos, seguidos das atividades de manufatura e da vida selvagem. A seguir, estão

as falhas das políticas ambientais, os transportes, as atividades de agricultura, a pecuária e a pesca, a extração de recursos naturais, os resíduos tóxicos e perigosos e, em menor medida, as atividades do setor energético, as instalações militares e a ausência de políticas ambientais (Kousis, 2007).

Embora os estudos mencionados apresentem contextos políticos, sociais e ambientais distintos, é nítida a maior incidência de problemas relacionados com os resíduos sólidos, o saneamento, o ruído e a poluição do ar, o que reforça, por um lado, a predominância dos problemas comuns aos meios mais urbanizados e, por outro, a fraca sensibilidade ambiental relativamente às questões associadas à conservação da natureza.

Ainda que pouco diversificados, os contributos identificados na literatura da especialidade sobre reclamações ambientais submetidas às entidades de governação fornecem uma visão geral sobre os tipos de problemas que têm vindo a receber especial atenção por parte dos cidadãos e que os motivam a cobrarem respostas dessas entidades. Os referidos contributos se distinguem em três grupos principais<sup>17</sup>. O primeiro reflete estudos sobre queixas submetidas às autoridades nacionais ou estatais<sup>18</sup> de proteção ambiental e a sua importância no sistema de controlo da poluição, em que se destacam a poluição do ar e da água, o ruído e os resíduos sólidos como principais fatores de incomodidade ambiental (Dasgupta e Wheeler, 1997; Huang e Miller, 2006; Weersink e Raymond, 2007; Hadrich e Wolf, 2011; Dong et al., 2011). O segundo abrange as reclamações submetidas às entidades locais de governação, quer as autoridades de saúde ou os governos locais. Os estudos identificam um conjunto de problemas relativos à insalubridade, nomeadamente os animais indesejados, as habitações abandonadas, os silvados e as ervas daninhas; ao ambiente e à prestação de serviços públicos, em especial a poluição da água, o saneamento básico, a gestão dos resíduos sólidos, o ruído e a limpeza de vias e estradas, e às infraestruturas, tais como a construção e a manutenção de estradas e praças e os transportes públicos (Cantrell, 1980; Kosecik e Sagbas, 2004; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011). Finalmente, o terceiro grupo refere-se às reclamações relacionadas com a poluição gerada pelo setor industrial, igualmente consideradas como instrumentos essenciais ao controlo da poluição e ao cumprimento das normas ambientais existentes. Os casos de estudo identificados evidenciam o ruído, os maus cheiros, a poluição do ar e da água como fatores de incomodidade mais comuns entre as reclamações dos cidadãos (Warwick e Ortolano, 2007; Liu et al., 2011).

Relativamente aos fatores de localização desses protestos, para além de evidenciarem uma natureza predominantemente local (Figueiredo, Fidélis e Pires, 2001; Kousis, 2001; Kousis, della

---

<sup>17</sup> Note-se que os contributos identificados não estão apresentados por ordem cronológica. A ordem de apresentação reflete as diferentes entidades de governação a que os cidadãos recorrem para apresentarem as suas queixas.

<sup>18</sup> As autoridades de âmbito estatal referem-se exclusivamente a estudos realizados nos Estados Unidos da América (EUA).



Porta e Jiménez, 2008), alguns estudos destacam uma maior incidência nas áreas mais urbanizadas, refletindo-se, naturalmente, a predominância de problemas ambientais típicos dos meios urbanos (Kousis, 2001). Kousis (2001, 2007) acrescenta que esses movimentos assumem um importante papel dentro de uma área geográfica determinada, o que reforça o seu caráter localizado. Figueiredo, Fidélis e Pires (2001), num estudo sobre ações ambientalistas de base popular em Portugal, evidenciam que, contrariamente ao observado noutros países do Sul da Europa, os protestos incidem predominantemente sobre as áreas rurais, o que pode ser justificado pela maior incidência de projetos de desenvolvimento fora dos centros urbanos. Embora apresentem essa peculiaridade relativamente ao perfil dos outros estudos mencionados (Kousis, 1999, referido em Figueiredo, Fidélis e Pires, 2001), os protestos rurais também evidenciam um caráter localizado.

Além da identificação das tipologias de problemas ambientais que suscitam os protestos e dos seus fatores de localização, é importante destacar que tipos de atores estão envolvidos na sua apresentação, responsabilização e resolução, conforme apresentado a seguir.

A tendência generalizada de proteção da natureza e das componentes ambientais, subjacentes ao amplo conceito de qualidade do ambiente, traduzem-se, normalmente, em protestos, reivindicações ou manifestações pelos diversos atores da sociedade (Carvalho, 2007). Em linhas gerais, os estudos sobre movimentos ambientalistas de raiz popular e reclamações ambientais submetidas às entidades de governação não trazem uma caracterização minuciosa dos atores envolvidos, priorizando a discussão das suas motivações, da amplitude de alcance e, naturalmente, das tipologias de problemas ambientais objeto de protestos. Apesar de pouco numerosos, alguns estudos identificam também os principais atores envolvidos, tal como se descreve abaixo.

Jiménez (1999) identificou duas tipologias principais de atores envolvidos nos protestos ambientais decorridos em Espanha, nomeadamente os ativistas de organizações ambientais e os residentes locais, sobretudo nos protestos de caráter local e *Nimbyista*. Kousis (2001) aponta uma diversidade de atores locais que integra principalmente os residentes/cidadãos como o grupo mais representativo das mobilizações ambientais, seguidos dos governos locais e dos grupos ambientalistas locais e, com menor expressão, das uniões de trabalhadores, dos clubes ativistas locais e dos representantes locais de partidos políticos. A propósito dos atores envolvidos na resolução desses conflitos, a autora evidencia que, na maior parte dos casos, os ativistas locais solicitam simultaneamente a assistência de um vasto conjunto de entidades, predominando os órgãos estatais (ex.: ministérios, governo central), seguidos dos órgãos sub-estatais (ex.: governos locais, juntas de freguesias), dos tribunais, dos órgãos da UE (ex.: Comissão Europeia) e das organizações ambientalistas não-governamentais e de natureza não localizada (possivelmente com origens internacionais).

No contexto dos movimentos ambientalistas de base popular em Portugal, Figueiredo, Fidélis e Pires (2001) identificam os residentes como os atores de maior expressão, perfazendo mais de 80% do total dos casos analisados. Os governos locais e os grupos ambientalistas locais perfazem as próximas categorias dominantes, seguidos das uniões de trabalhadores e do comércio. Em menor medida, identificam-se os representantes locais, as cooperativas e os estudante. A análise dos requeridos na resolução dos problemas que motivam essas mobilizações revela um conjunto vasto de atores dominados pelos governos locais, seguidos dos produtores privados/empregadores, do Estado e dos representantes do poder central. Em menores proporções, evidenciam-se os produtores semi-privados, os cidadãos, as associações ambientais, entre outros.

Carvalho e Fidélis (2009b, 2009c) identificam os principais atores envolvidos, nomeadamente os reclamantes, os responsáveis pelos ambientais e os requeridos na resolução dos problemas referidos nas reclamações. Os cidadãos revelam-se como os atores mais participativos na apresentação de queixas. Curiosamente, os resultados desse estudo mostram que as responsabilidades pela ocorrência dos problemas ambientais são maioritariamente atribuídas aos próprios cidadãos e, em menor medida, aos prestadores de serviços. Para além do governo local como principal entidade requerida, destacam-se novamente os prestadores de serviços.

Apesar da abrangência estritamente local desses estudos, é possível destacar os cidadãos e os governos locais como os atores mais expressivos, reforçando, por um lado, uma participação mais ativa dos munícipes na exigência por melhores níveis de qualidade ambiental e, por outro, o reconhecimento limitado do papel desempenhado por outras entidades com responsabilidades sobre o ambiente.

### **2.5. Reclamações sobre problemas ambientais**

Inicialmente, importa destacar que as reclamações sobre problemas ambientais submetidas aos governos locais são entendidas, grosso modo, como manifestações ou reivindicações formais e não-organizadas dos cidadãos em prol da resolução dos danos ao ambiente observados ou das falhas na prestação dos serviços ligados ambiente (Carvalho, 2007). Elas podem ser consideradas como manifestações de participação pública que envolvem as preocupações conducentes a problemas ambientais locais que afetam direta ou indiretamente a qualidade de vida e o bem-estar da população (Carvalho e Fidélis, 2011).

Enquanto que a seção anterior referiu o enquadramento sobre os protestos ambientais com ênfase nos atores envolvidos, nos objetos de protestos e no padrão territorial, esta seção explora

especificamente o conjunto de informações proporcionado pelas reclamações ambientais submetidas às entidades de governação, bem como as principais limitações identificadas<sup>19</sup>.

Apesar de os protestos ambientais serem amplamente discutidos pela literatura da especialidade, o estudo das reclamações ambientais apresentadas pelos cidadãos não acolheu ainda especial atenção. A partir dos principais contributos identificados, descrevem-se as metodologias utilizadas, a relação entre a incidência de reclamações e os fatores socioeconómicos, bem como os seus aspetos operacionais, em que se destacam a importância das reclamações como fonte de informação<sup>20</sup> para as entidades recetoras e um canal para a participação do público.

Dasgupta e Wheeler (1997) propõem um modelo econométrico para avaliar o papel das queixas ambientais dos cidadãos no sistema chinês de controlo da poluição<sup>21</sup>. Além de oferecer um panorama geral dos problemas ambientais reclamados, os autores analisaram a distribuição territorial e a sua relação com o rendimento e o nível educacional da população. Muito embora os autores mencionem que os cidadãos poderão não estar suficientemente informados acerca dos problemas de poluição existentes, este estudo revela que a incidência de reclamações reflete, em certa medida, a intensidade de exposição aos poluentes mais visíveis. Os resultados sugerem ainda que a educação básica tem um efeito significativo na propensão ao comportamento de reclamação, apresentando valores menos representativos nas regiões com menores níveis educacionais.

Kosecik e Sagbas (2004) desenvolveram um estudo sobre a caracterização das atitudes públicas dirigidas ao governo local com base nos resultados de um inquérito realizado no município de Denizli, região Oeste da Turquia. O conhecimento do público sobre o governo local e o grau de satisfação dos cidadãos relativamente à prestação de serviços avaliado por meio das reclamações constituíram os objetos de análise do referido estudo. Os resultados mostram que o nível de conhecimento do público sobre o governo local é insatisfatório e que, embora o grau de satisfação seja baixo, os cidadãos não apresentam as suas queixas e reivindicações. A crença de que as suas manifestações não surtirão nenhum efeito é a principal razão para que os cidadãos não dirijam as suas queixas ao governo local, o que denota um fraco sentido de confiança em relação a essas entidades.

Outros estudos abordam as reclamações dos cidadãos como indicadores relevantes para a melhoria da gestão da qualidade dos parâmetros ambientais, a regulação ambiental e o

---

<sup>19</sup> Desta forma, alguns estudos mencionados na seção anterior são novamente referidos.

<sup>20</sup> Sobre a importância das reclamações como fonte de informação para os governos locais, ver, por exemplo, Warwick e Ortolano (2007) e Carvalho e Fidélis (2011).

<sup>21</sup> Os dados analisados provêm dos anuários estatísticos e ambientais da China entre os anos de 1987 e 1993. As reclamações foram submetidas às autoridades locais chinesas, não tendo sido especificadas no estudo.

cumprimento das respectivas normas ambientais ou, à semelhança da proposta aduzida por Dasgupta e Wheeler (1997), para o controlo da poluição.

Huang e Miller (2006), num estudo sobre reclamações dos cidadãos relativamente às atividades de suinicultura, identificaram que as inspeções realizadas pela Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency* - EPA) tiveram como origem essas mesmas queixas. Os autores propõem um método estatístico para avaliar a relação entre as características das instalações, as reclamações dos cidadãos e as violações às normas, utilizando-se as reclamações e os dados de inspeção da EPA de Illinois, Estados Unidos da América. Os resultados revelam que as reclamações podem influenciar o cumprimento das normas ambientais, produzindo implicações políticas úteis para as agências de regulação. Numa linha de investigação semelhante, Weersink e Raymond (2007) propuseram um método para avaliar a relação entre os derramamentos provenientes da agricultura e as queixas dos cidadãos relativamente a essa matéria em 167 municípios da província canadense de Ontário. Os resultados demonstram que é possível identificar uma certa correlação entre a ocorrência de derramamentos e a frequência de reclamações<sup>22</sup>. De forma semelhante, Hadrich e Wolf (2011) avaliaram as reclamações ambientais relativas à criação de gado submetidas ao Departamento de Agricultura do estado de Michigan. O estudo pretendeu identificar os custos associados às práticas corretivas dos problemas ambientais levantados, tendo identificado um “potencial atenuante” no atendimento das queixas, sobretudo ao evitar multas e processos judiciais relacionados com as infrações ambientais. Os resultados identificam áreas potenciais para programas ambientais voluntários, com vista a auxiliar os produtores a adotarem melhores práticas de gestão ambiental, evitando, assim, as sanções penais correspondentes.

As reclamações dos cidadãos sobre a qualidade da água potável e a sua distribuição espacial e temporal submetidas ao município de Québec, Canadá, entre os anos de 2003 e 2005, foram objeto de um estudo realizado por Montenegro e colaboradores (2009). Os resultados demonstram que as reclamações constituem uma ferramenta útil para a melhoria da gestão da qualidade da água, estando predominantemente associadas aos parâmetros facilmente detetáveis pelos seus utilizadores, nomeadamente a coloração, o odor e o sabor. Os resultados revelam ainda que o retrato socioeconómico da população exerce uma grande influência sobre a frequência de reclamações, apresentando uma relação direta entre os fatores.

O estudo desenvolvido por Warwick e Ortolano (2007) reflete sobre os benefícios gerados pela implementação de um sistema de reclamações ambientais da Agência de Proteção Ambiental de Xangai a partir do qual os cidadãos podem apresentar as suas queixas às autoridades locais, fornecendo ao público um *feedback* em tempo real sobre a sua resolução. Os resultados mostram

---

<sup>22</sup> Ver ainda a discussão das vias informais de regulamentação ambiental que as comunidades de países em desenvolvimento utilizam quando a regulamentação formal é fraca ou ausente (Pargal e Wheeler, 1996).

que as reclamações permitem tanto aumentar o controlo da poluição pelos governos como a legitimidade das suas ações. Os autores salientam que o principal benefício de um sistema de denúncias sob a perspetiva da coleta de dados é que ele não se restringe aos sistemas de informação formais, sendo constituído por uma base de dados alimentada pelos problemas constatados pelos cidadãos e não apenas pelas infrações que estão sob a análise do governo. Deste modo, o sistema detém o potencial de alargar significativamente o alcance do controlo ambiental. Segundo os autores, as reclamações permitem ainda identificar violações ambientais não detetadas pelas autoridades de governação, favorecendo a gestão dos problemas que afetam a população. Não obstante os benefícios do sistema de denúncias ambientais, alguns aspetos revelaram-se menos favoráveis como, por exemplo, o fato de parte das reclamações envolverem situações pontuais que não possuem impacto sobre a qualidade do ambiente.

As reclamações ambientais têm vindo a desempenhar um importante papel no apoio da sociedade para a proteção ambiental, representando uma espécie de reforço “extraburocrático” para a aplicação da regulamentação ambiental em diversos países (Hjelmar, 1996, Kropp, 1999, Rawcliffe, 1998, Rock, 2002, Rosenbaum, 1995, Vogel, 1986, referido em Tang, Lo e Fryxell, 2010). Na China por exemplo, a criação de linhas diretas nas jurisdições locais para a receção das reclamações ambientais representam canais para os cidadãos denunciarem situações relativas à poluição e a outros prejuízos ambientais. Adicionalmente, o contato direto dos cidadãos com os governos locais também tem vindo a merecer destaque nesse país, facilitando o rápido equacionamento dos problemas reclamados (Tang, Lo e Fryxell, 2010).

Num estudo sobre reclamações relacionadas com a poluição gerada por indústrias, Liu et al. (2011) demonstram que o tipo de informação ambiental fornecida pelas companhias determina significativamente a probabilidade de os cidadãos residentes nas imediações das instalações industriais dirigirem as suas queixas ambientais às autoridades competentes. Contrariamente ao observado em estudos semelhantes, o inquérito realizado demonstra que os cidadãos têm uma tendência a reclamarem coletivamente. Os autores concluem que a divulgação das informações ambientais das companhias deve ser continuamente atualizada para que os cidadãos possam estar cientes do desempenho ambiental dessas empresas, evitando, assim, reclamações infundadas. Como principal recomendação, o estudo chama a atenção para a necessidade de os governos mostrarem o seu apoio às iniciativas de reclamação ambiental dos cidadãos, promovendo, assim, um maior controlo da poluição.

Entre os contributos identificados, destaca-se o estudo desenvolvido por Carvalho e Fidélis (2009b, 2009c), que analisa as reclamações em matéria de ambiente submetidas ao município de Aveiro. O trabalho de investigação desenvolvido avalia o potencial das reclamações como indicadores relevantes para o conhecimento dos problemas ambientais locais sob o ponto de vista dos cidadãos e para a avaliação do desempenho do governo local na sua gestão e resolução. As

autoras desenvolveram uma metodologia de investigação para o estudo das reclamações ambientais como um indicador da percepção da qualidade ambiental e como um instrumento promissor para a avaliação do desempenho da governação ambiental local. A metodologia adotada permitiu tipificar, localizar e analisar a resolução das reclamações, além de promover uma análise comparativa entre os fatores de incomodidade mais frequentes nas reclamações e as áreas de intervenção prioritárias do Plano de Ambiente do município em estudo, observando-se a convergência de algumas matérias. Como principais conclusões, o estudo identifica que, embora as reclamações não façam parte do quadro de indicadores ambientais do município, elas detêm a capacidade de identificar os problemas de ambiente persistentes e respetiva distribuição pelo território, constituindo uma ferramenta relevante para os governos locais equacionarem os problemas que incomodam significativamente os cidadãos.

Com apoio à mesma base de dados, as autoras acima referidas analisaram o potencial das reclamações ambientais como uma nova fonte de informação para a governação ambiental local. Para além das informações proporcionadas, tais como os atores envolvidos, as tipologias de problemas, a distribuição territorial e as resoluções aplicadas, o estudo revela que as reclamações constituem fontes de informação relevantes para a autoavaliação da gestão dos problemas de ambiente pelos governos locais, representando, ainda, um canal para a participação do público (Carvalho e Fidélis, 2011).

A partir de dados estatísticos ambientais da China referentes aos anos de 2001 a 2006, Dong et al. (2011) desenvolveram uma extensa análise empírica das relações entre as queixas ambientais dos cidadãos, a intensidade de poluição e as características socioeconómicas. O estudo desenvolvido demonstra que a exposição aos poluentes nocivos influenciam significativamente a maior propensão à apresentação de queixas pelos cidadãos, em especial alusivas à poluição da água e do ar. O estudo revela também que a renda familiar interfere sobre a maior propensão à apresentação de reclamações ambientais e que os cidadãos com maior renda têm uma maior demanda por melhorias na qualidade ambiental e preocupam-se mais com os problemas relativos à poluição. Pese embora as diferenças identificadas entre regiões com características socioeconómicas distintas, os autores defendem que as reclamações podem fornecer informações relevantes para os reguladores alocarem de forma eficiente os recursos de inspeção. Tendo em atenção a maior frequência de queixas nas regiões mais ricas e com uma população mais instruída, os autores sugerem que o aumento da oferta da educação básica, a ampla divulgação das informações ambientais ao público e o reforço dos recursos de inspeção nas regiões mais pobres e poluídas poderão constituir medidas capazes de mitigar as diferenças existentes, permitindo, assim, uma melhor alocação dos recursos para a investigação da violação às normas ambientais.

Embora os contributos referidos anteriormente apresentem abordagens e objetivos distintos, é interessante observar que as reclamações apresentadas às diversas entidades de governação, especialmente à administração local, possuem em comum o fato de poderem constituir indicadores que assinalam níveis de qualidade ambiental indesejáveis ou o incumprimento das normas ambientais existentes, bem como um apelo à intervenção corretiva por parte das entidades responsáveis. Em termos pragmáticos, é de extrema relevância conhecer os problemas que afetam significativamente as populações (Dunlap, 1991, referido em Burger, 2005), possibilitando aos governos direcionarem os seus esforços para o equacionamento das questões que as afetam. A esse respeito, Burger (2005, p. 148) afirma que *“Such information can be used to determine which problems to address, and in what order”*.

Tendo em atenção os contributos da literatura da especialidade referidos nas seções 2.4 e 2.5, é possível destacar o potencial de informação das reclamações ambientais e a sua relevância no contexto da governação ambiental. A figura 2.1 apresenta esse potencial sob duas perspetivas – as *informações proporcionadas* e os *aspectos operacionais*, que traduzem a estruturação, a organização e a viabilização dessa informação de modo a ser utilizada como ferramenta de avaliação da governação ambiental local.

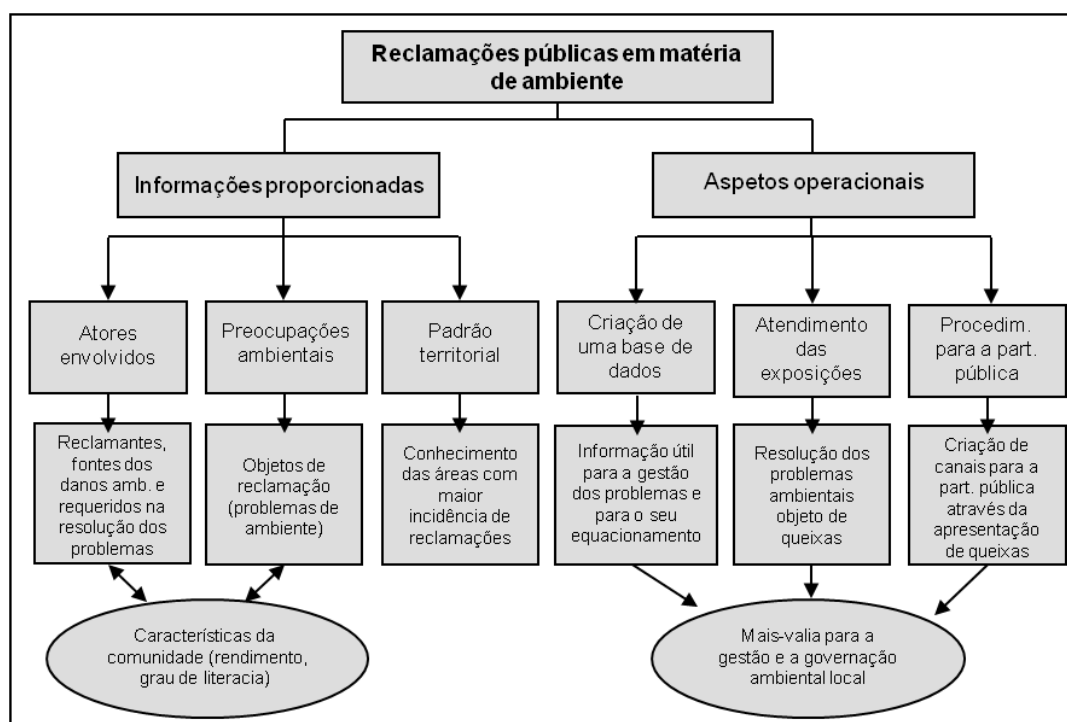


Figura 2.2 - Esquema sucinto das informações proporcionadas pelo estudo das reclamações e viabilidade da sua utilização pelos governos locais.

Fonte: adaptado de Carvalho e Fidélis (2009b, 2009c).

Sob a primeira perspectiva, as preocupações ambientais, ou fatores de incomodidade ambiental, o padrão territorial e os atores envolvidos são as principais informações facultadas pelo estudo das reclamações. As características socioeconômicas das comunidades, tais como o rendimento (ver, por exemplo Izazola, Martínez e Marquette, 1998; Bonaiuto et al., 1999; Bonaiuto, Fornara e Bonnes, 2003; Bonaiuto, Fornara e Bonnes, 2006; Weersink e Raymond, 2007; Montenegro et al., 2009; Liu et al., 2011), o grau de literacia (Weersink e Raymond, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c) ou ainda os níveis de urbanização (Dimitrov, 2009) são considerados como fatores de influência sobre a propensão à apresentação de reclamações, os tipos de preocupações ambientais ou ainda a sua distribuição territorial. Do mesmo modo, Dasgupta e Wheeler (1997) consideram as características das comunidades como aspetos que influenciam a propensão à apresentação de reclamações, tendo sido identificado um menor número de queixas nas regiões com baixos níveis de rendimento, denominadas de “regiões silenciosas”. Por outro lado, a dependência económica das comunidades locais relativamente às fontes de poluição, usualmente associadas ao setor industrial, é tida como um fator que inibe a apresentação de protestos, conforme demonstra o estudo desenvolvido por Deng e Yang (2013). Por este motivo, os autores consideram que a relação entre protestos e poluição é dependente do contexto em que se inserem e que nem sempre a deteção de um problema ambiental por parte das comunidades locais é suficiente para suscitar protestos, quer individuais ou coletivos (Deng e Yang, 2013). Além das variáveis financeiras e educacionais, alguns autores acreditam que a faixa etária produz efeitos significativos nas atitudes públicas dirigidas aos municípios (Kosecik e Sagbas, 2004; Liu et al., 2011).

Os aspetos operacionais, que constituem a segunda perspectiva identificada, referem-se, à construção de uma base de dados sobre problemas ambientais objeto de protestos, constituindo uma informação útil para o melhor acompanhamento e resolução dos problemas. Referem-se também ao atendimento das exposições dos cidadãos, o que possibilita a avaliação do desempenho dos governos locais relativamente à resolução dos problemas. Por último, as exposições dos cidadãos permitem, em certa medida, criar canais para a participação pública através da contestação dos problemas detetados e do apelo à sua resolução nos governos locais. A partir dessa conceção, Kosecik e Sagbas (2004) acreditam que os governos locais devem intensificar os seus esforços de modo a encorajar a participação do público, permitindo o envolvimento dos cidadãos nas atividades locais e a manifestação de suas ideias e reivindicações.

Como principais limitações identificadas, os estudos se restringem a um período de tempo específico, entre 3 e 15 anos, e não se observa a atualização da base de dados (Cantrell, 1980; Dasgupta e Wheeler, 1997; Huang e Miller, 2006; Warwick e Ortolano, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c; Dimitrov, 2009; Montenegro et al., 2009; Carvalho e Fidélis, 2011; Liu et. al, 2011). Conforme destacado por Liu et. al (2011), os tipos de problemas ambientais que têm sido alvo de reclamações se alteram ao longo do tempo, resultado de conjunturas específicas, exposições dos



cidadãos a outros tipos de poluentes, maior acesso à informação ambiental, entre outros aspetos. Adicionalmente, no contexto da exposição dos cidadãos aos poluentes oriundos de indústrias, Dasgupta e Wheeler (1997) mencionam que as reclamações possuem algumas limitações como indicadores ambientais, como, por exemplo, a baixa incidência de queixas sobre os poluentes menos visíveis a olho nu.

## 2.6. Conclusões

Conforme o conteúdo apresentado neste capítulo, o estudo das reclamações em matéria de ambiente, nomeadamente o modo como as reclamações ambientais poderão constituir uma nova fonte de informação para a governação ambiental local, não tem sido suficientemente contemplado, o que constitui um dos principais desafios deste trabalho de investigação. Ainda que o presente estudo apresente objetivos mais ampliados, os trabalhos previamente publicados pela autora desta tese permitem concluir alguns dos aspetos aqui apresentados, cabendo posteriormente avaliar se essas conclusões podem ser extrapoladas aos resultados do trabalho desenvolvido.

Em termos históricos, o agravamento dos problemas ambientais e a maior ênfase no debate ambiental contribuíram, por um lado, para a emergência de protestos e movimentos de carácter ambiental e, por outro, para o surgimento e o fortalecimento das estruturas institucionais destinadas à gestão desses problemas. Concomitantemente a isso, a maior participação e contestação do público junto das entidades de governação passou a representar um importante mecanismo de pressão para a resolução dos problemas ambientais.

A revisão de literatura sobre protestos ambientais revela dinâmicas, objetos de protesto e padrões territoriais estritamente locais, não sendo possível traçar um perfil padrão. Não obstante, identificam-se algumas características semelhantes entre os protestos ambientais, tais como o carácter localizado dos problemas, os cidadãos como agentes predominantes de protesto e como principais responsáveis pela sua ocorrência, os governos locais como principais entidades requeridas na sua resolução e a incidência de problemas comuns aos meios urbanos, tais como os resíduos sólidos, as questões conducentes ao meio hídrico, o saneamento, a poluição do ar e o ruído.

Muito embora a literatura da especialidade forneça um vasto acervo de estudos sobre protestos ambientais que abrangem desde os movimentos de amplo alcance até os episódios com expressão localizada, e que refletem tanto ameaças à qualidade do ambiente e ao bem-estar da população como problemas mais pontuais, algumas questões ainda permanecem por ser respondidas, nomeadamente a mais-valia dessa informação para a governação ambiental local e

a forma como os governos locais podem utilizá-las para melhorarem o seu desempenho na gestão dos problemas que incomodam significativamente os cidadãos.

Sendo os governos locais as entidades mais próximas dos cidadãos e possuindo competências para a gestão dos problemas ambientais, o próximo capítulo visa fornecer um contributo para a compreensão do conceito de governação ambiental local, a discussão do papel desempenhado pelas entidades locais de governação no âmbito da gestão dos problemas ambientais e, finalmente, os desafios que se colocam a essas entidades para o desempenho da boa governação.

## **Capítulo 3 – Governação ambiental local: conceito e desafios**

- 3.1. Introdução
- 3.2. O conceito de governação
- 3.3. Governação ambiental: quadro conceptual
- 3.4. Desafios à governação ambiental local
- 3.5. Conclusões



### 3.1. Introdução

Este capítulo tem por objetivo expor os principais conceitos sobre a governação ambiental local e os desafios para o seu melhor desempenho. O capítulo é composto por cinco seções. A primeira apresenta um breve quadro conceptual relativo à governação. A segunda desenvolve o enquadramento sobre governação ambiental e os desafios propostos pela União Europeia (UE), nomeadamente os princípios preconizados pelo Livro Branco sobre a Governação, com ênfase na perspectiva ambiental. A seção seguinte abrange uma breve discussão sobre o contributo das instituições como agentes essenciais do processo governativo. Finalmente, discutem-se os desafios que se colocam à governação ambiental local, destacando-se as funções desempenhadas pelos governos locais e os princípios para o exercício da boa governação.

### 3.2. O conceito de governação

Antes de mais, importa delimitar o conceito de governação, apresentando-se uma breve contextualização sobre como esse conceito surgiu e como tem vindo a evoluir. É amplamente reconhecido na literatura da especialidade que, em termos históricos, a governação foi entendida como sinónimo de governo, das atividades associadas ou mesmo do exercício do poder pelos líderes políticos (ver, por exemplo, Stoker, 1998; Richards e Smith, 2002, referido em Laffin, 2009; Kjaer, 2004; Pires, 2011). Num contexto de grandes transformações de ordem económica, social e política, evidenciadas sobretudo a partir da década de 80, o termo passa a ser reconhecido de forma mais abrangente. Conforme explica Kjaer (2004, p. 3), *“During the 1980s, however, political scientists referred to the term as distinct from government and as including civil-society actors”*.

Esse período foi marcado pela emergência de dois fenômenos que requerem mudanças na forma como as decisões são tomadas: a globalização e a democratização (Chhotray e Stoker, 2009). O termo “globalização”, cujo emprego remonta ao final da década de 1980<sup>1</sup>, refere-se a uma profunda transformação económica mundial acompanhada de uma comunicação cada vez mais rápida por todo o mundo, uma conexão mais estreita entre as pessoas e as organizações, economias cada vez mais interligadas, mudanças drásticas nos padrões de migração e pressões ambientais agravadas pela complexidade e pelo alcance dos problemas ambientais. A democratização, por sua vez, é um princípio que pressupõe, antes de mais, o direito humano fundamental de se expressar, onde há espaço para a troca de conhecimentos e de experiências na busca de soluções para os desafios que se colocam às sociedades. Por outras palavras, a prática da governação requer a democratização das decisões bem como de todo o processo governativo (Chhotray e Stoker, 2009).

---

<sup>1</sup> Sonnenfeld e Mol (2002), cujo artigo dedica-se à discussão da globalização e a transformação da governação ambiental.

Nessa altura, grande parte dos países ocidentais passou a evidenciar um processo de descentralização do poder central para as esferas inferiores, tanto regionais como locais. Concomitantemente, evidenciou-se o maior envolvimento da sociedade civil em assuntos de interesse comum, como a prestação de serviços públicos, e o envolvimento de uma pluralidade de atores e de organizações na busca de objetivos igualmente comuns (Kjaer, 2004). Esse período é também marcado pelo crescimento dos movimentos e das organizações não-governamentais e pela criação de organizações como a *World Trade Organization* (WTO) para responder aos problemas de natureza global ou transnacional. Por outras palavras, essas organizações emergem da necessidade de se estabelecer um padrão de governação capaz de resolver problemas de alcance global<sup>2</sup>, como é o caso do ambiente (Kjaer, 2004).

A governação passa a traduzir uma mudança nas “regras ordenadas” e uma nova forma de governar as sociedades (Rhodes, 1996, p. 653). A esse ponto de viragem está associado o processo de transição de governo para governação, em que se verifica a inclusão de múltiplos atores e o estabelecimento de uma forma de governar pautada em princípios democráticos capazes de dar respostas às questões de alcance global que as sociedades passaram a confrontar (ver, por exemplo, Kjaer, 2004; Chhotray e Stoker, 2009).

Uma definição ainda muito utilizada no meio académico provém do World Bank (1992), que a reconhece como sendo o exercício da autoridade política e o uso dos recursos institucionais para gerir os problemas da sociedade e demais questões que a afetam (Harman, 2005). Embora a definição do World Bank tenha marcado a reemergência do discurso sobre governação, esse conceito passa a ser demasiado reducionista para acompanhar a tendência supramencionada da inclusão de múltiplos atores e do estabelecimento dos princípios democráticos nas ações de governação. Conforme lembra Kjaer (2004), para além dos atores ligados ao Estado, a governação abrange um vasto conjunto de redes inter-governamentais, inter-organizacionais, transnacionais, entre outros.

Em “*Governing the Commons*”, uma obra de grande impacto no campo da governação, Ostrom (1990) desenvolveu uma análise sobre os problemas relativos à gestão dos “recursos comuns”<sup>3</sup>, destacando o papel das organizações voluntárias. Nessa altura, a governação foi e continua a ser concebida como um conceito que abrange e enfatiza o papel da ação coletiva ao invés do poder coercivo ou do controlo formal no âmbito das decisões institucionais (ver, por exemplo, Paavola, 2007; Chhotray e Stoker, 2009).

---

<sup>2</sup> Os problemas globais, conforme mencionado por Kjaer (2004, p. 5), referem-se às questões que afetam as sociedades por todo o mundo, tais como o ambiente, a regulação do comércio internacional e a resolução de conflitos mundiais.

<sup>3</sup> *Common resources*, segundo a terminologia anglo-saxónica.

Tendo em consideração que o processo governativo e o desenvolvimento humano são tidos como fatores indissociáveis, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD<sup>4</sup>) define a governação como sendo o conjunto de mecanismos, de processos e de instituições através do qual os cidadãos e as demais partes interessadas articulam os seus interesses, procuram mediar as suas diferenças e exercem os seus direitos e obrigações legais. Para além do Estado, cuja função principal no processo governativo é proporcionar um ambiente jurídico e político propício, estão envolvidos o setor privado, responsável por gerar emprego e renda, e a sociedade civil, que deve estar apta a promover a necessária interação política e social (UNDP, 1997).

As abordagens sobre governação na literatura académica são múltiplas, refletindo diferentes perspetivas disciplinares e naturezas de preocupações específicas. Eckerberg e Joas (2004) consideram a governação como uma espécie de palavra-chave que tem sido utilizada para descrever a transição de uma forma tradicional rumo a um modelo de gestão e de governação mais modernos<sup>5</sup>. Outros autores consideram-na como um conceito que reflete a reforma do setor público (Rhodes, 1996, referido em Kjaer, 2004), o direcionamento das regras políticas formais e informais para o exercício do poder (Hyden, 1999, referido em Kjaer, 2004), as alterações estruturais na prestação de serviços pelo governo (Laffin, 2009) ou mesmo uma resposta aos problemas políticos globais que requerem soluções à mesma escala (Rosenau, 1995, referido em Kjaer, 2004).

Embora seja um conceito recente e não-consensual (Savan, Gore e Morgan, 2004; Qi, Xue e Zhang, 2007), a governação pode ser entendida, em linhas gerais, como sendo os processos de tomada de decisão que envolvem um conjunto diversificado de atores e de organizações (Chhotray e Stoker, 2009). Numa definição concisa acerca da governação, Ayre e Callway (2005, p. 132, referido em Focht, 2008) reforçam a ideia de ações conjuntas ao considerarem *“Governance is therefore a tool to facilitate coordination of the collective activities of individuals in a group”*.

Chhotray e Stoker (2009) assinalam quatro princípios fundamentais para a melhor compreensão do termo em evidência, designadamente as *regras*, a *coletividade*, as *tomadas de decisão* e, finalmente, a *ausência de controlo formal* nas ações de governação que se discutem a seguir. Inicialmente, e em breves palavras, as *regras* podem ser tanto formais como informais, referindo-se desde os arranjos institucionais formais até as práticas informais de governação definidas por Ostrom (1990) como *“rules-in-use”*. A *coletividade*, como o próprio nome indica, diz respeito às

<sup>4</sup> UNDP na terminologia anglo-saxónica.

<sup>5</sup> Rhodes (2000, referido em Eckerberg & Joas, 2004) compilou sete definições de governação que salientam as transformações nas teorias de gestão, mais especificamente no setor privado (*“corporate governance”*), e no setor público (*“new public management”* ou *“network theory”*). Essas definições abrangem ainda o domínio das relações internacionais (*“international interdependence”* ou *“multi-level governance”*) e as modificações nos padrões tradicionais macro-políticos e económicos (*“socio-cybernetic system”* e *“new political economy”*).

decisões tomadas por um grupo de indivíduos que exercem influências mútuas nos resultados dessas decisões. As *tomadas de decisão*, que abrangem necessariamente a coletividade, referem-se às regras sobre quem pode decidir o quê e como os agentes de decisão devem ser responsabilizados, podendo decorrer a várias escalas, tanto em sistemas sociais como em processos internos das organizações. Finalmente, a *ausência de controlo formal* é resumida pelos autores como “*a world where no one is in charge*” (Chhotray e Stoker, p. 4). Neste sentido, a governação envolve ações coletivas nas quais a autoridade pode constituir uma componente do processo governativo, sem contudo exercer o controlo sobre os processos de tomada de decisão. A governação envolve mais a negociação, a comunicação e a influência do que propriamente a fiscalização e a supervisão. Os autores resumem a governação como sendo uma prática, uma atividade política e os processos de tomada de decisão num contexto de múltiplas visões e interesses.

Numa linha de pensamento semelhante, John (2001, p. 9) ressalta as características dominantes da governação ao definir que:

*Governance is a flexible pattern of public decision-making based on networks of individuals. The concept conveys the idea that public decisions rest less within hierarchically organized bureaucracies, but take place more in long-term relationships between key individuals located in a diverse set of organizations located at various territorial levels.*

Essa definição acrescenta a flexibilidade como característica fundamental da governação e reforça algumas particularidades já destacadas, tais como a ausência de poder coercivo no processo governativo e a tomada de decisões a várias escalas. John (2001) ressalta que, no contexto local, os líderes políticos já não podem nem devem tomar decisões de forma autoritária, tampouco estão aptos a responder aos desafios que se colocam à elaboração de políticas por si próprios.

Outra característica da governação refere-se ao envolvimento e à colaboração efetiva dos diversos atores com responsabilidade e interesse, tornando o processo governativo mais acessível. A esse respeito, Harman (2005) destaca alguns grupos e respetivos papéis que assumem nesse domínio, tanto à escala internacional como nacional: i) legisladores e governos, que fornecem os quadros legislativos necessários, ii) reguladores, que garantem o cumprimento e a execução da legislação aplicável, iii) empresas, que devem assumir as responsabilidades pelos impactos causados, iv) público, que exerce o controlo democrático sobre as instituições, v) *media*, que desempenham um papel no sentido de cobrar responsabilidades e de denunciar más práticas ou corrupção<sup>6</sup>, vi) organizações não-governamentais, que exercem pressões para uma mudança na forma de governar, vii) institutos de pesquisa, que fornecem o conhecimento científico para o desenvolvimento e a implementação de políticas, entre outros. Embora esses atores exerçam

---

<sup>6</sup> Muito embora os *media* constituam um meio politizado e cujas opiniões, via de regra, não são isentas, os autores consideram as informações advindas desse meio como uma mais-valia uma vez que permitem denunciar situações ilícitas.



papéis diferentes, o modo como cada um intervém e a complementaridade das funções exercidas conferem uma maior qualidade ao processo governativo.

Em suma, para além de ser mais abrangente do que o mero conceito de governo, a governação reflete o direcionamento e as “regras do jogo”, com a importante característica de estar focada nas mudanças institucionais. Essas mudanças constituem, grosso modo, um reflexo do processo de transição previamente mencionado, em que as ações do governo transitam de um modelo verticalizado, ou “*top down*”, para um modelo horizontalizado capaz de comunicar com toda a sociedade (Kjaer, 2004, p. 11).

O processo de transição na forma de governar pode ainda ser entendido como uma resposta às crescentes demandas para a melhor gestão e resolução dos problemas de alcance global, como é o caso do ambiente. Neste sentido, a próxima seção abrange uma breve revisão de literatura sobre a governação ambiental, apresenta os principais desafios preconizados pela UE para o desempenho da boa governação e, finalmente, discute o papel desempenhado pelas instituições nesse domínio.

### **3.3. Governação ambiental: quadro conceptual**

#### **3.3.1. Governação ambiental – o conceito**

Esta seção abrange um enquadramento conceptual e institucional sobre a governação ambiental, o que permitiu abrir novas perspetivas para a compreensão do seu papel na resolução dos problemas ambientais levantados pelos cidadãos. A estrutura definida para esta exposição centra-se no quadro conceptual sobre governação ambiental, nas recomendações do Livro Branco sobre a Governação Europeia relativamente aos princípios da boa governação com ênfase na perspetiva ambiental e, finalmente, no contributo das instituições frente aos inúmeros desafios que se colocam para o desempenho da boa governação.

Um dos principais desafios à governação ambiental que auxilia a compreensão da sua dinâmica refere-se à mudança na forma como os problemas ambientais são atualmente geridos. Essa mudança traduz um conjunto de fatores, entre os quais se destacam o maior envolvimento dos diversos atores com responsabilidade e interesse e respetivo impacto sobre os processos de tomada de decisão relativos ao ambiente, bem como a forma como as entidades estão a se reestruturar para atender às crescentes exigências em matéria de qualidade ambiental. Os novos padrões económicos e de consumo, as profundas transformações evidenciadas nas sociedades cada vez mais interligadas e os cidadãos cada vez mais informados acerca dos seus direitos requerem formas de governar mais próximas do público capazes de dar respostas aos problemas

ambientais mais complexos e a várias escalas. Na visão de Chhotray e Stoker (2009), a governação ambiental está intimamente ligada ao seu entendimento enquanto questão global, mas cuja relação com o nível local é imprescindível. Os autores acrescentam que a governação ambiental traduz-se como uma prática de ação coletiva que requer respostas institucionais por parte dos diversos atores, tais como estados, mercados e comunidades.

O *World Resources Institute* (WRI) traz uma definição simplificada acerca da governação ambiental, considerando-a como o conjunto de processos e de instituições por meio dos quais as sociedades tomam decisões com efeitos sobre o ambiente (WRI, 2003, referido em de Loë et al., 2009). Na conceção de Harashima (2000), o aspeto mais importante da governação ambiental é a forma como as sociedades administram os seus problemas ambientais. Conforme explica o autor, *“It concerns interactions among formal and informal institutions and actors within society that influence how environmental problems are identified and framed”* (p. 193).

É importante frisar que o processo de transição de governo para governação foi igualmente verificado no campo da governação ambiental, refletindo uma profunda transformação na forma como os governos administram as questões ambientais (ver, por exemplo, Stoker, 1998; Sonnenfeld e Mol 2002; Kaika 2003, Pahl-Wostl, et al. 2008, referido em de Loë et al., 2009). Alguns especialistas afirmam que essa transição reflete a incapacidade de os governos representarem os únicos agentes intervenientes nos processos de tomada de decisão sobre o ambiente (Bryant e Wilson 1998, Plummer e Armitage 2007, referido em de Loë et al., 2009). Atores como corporações, organizações não-governamentais, parcerias público-privadas ou associações quase-governamentais passaram a desempenhar um papel fundamental na governação ambiental. Desta forma, admite-se que a transição de governo para governação reflete, fundamentalmente, a redefinição dos papéis desempenhados pelos diversos agentes e organizações envolvidos no processo governativo, a definição de uma escala apropriada para os processos de tomada de decisão (por exemplo, local, regional ou nacional, unidades administrativas ou unidades naturais, tais como as bacias hidrográficas, entre outros), a escolha das fontes de conhecimento a serem utilizadas e ainda a compreensão de como os sistemas sociais e ecológicos estão interligados, o que permite conhecer a origem de inúmeros problemas ambientais. Essa visão reflete o fato de que a governação ambiental é, em sua essência, dinâmica, cuja realização se dá a vários níveis (de Loë et al., 2009).

Num artigo de revisão dedicado ao tema em epígrafe, Savan, Gore e Morgan (2004) salientam que a mudança de natureza no conceito de governo traduz-se numa maior consciencialização a respeito dos atores que participam nos processos de tomada de decisão e dos fatores que influenciam esses processos. Em menção ao estudo de Friedmann (1998, p. 607, referido em Savan, Gore e Morgan, 2004), o artigo destaca que:

*The concept of governance emphasizes the changing nature of government and the process side of governing; that is, governance is usually thought to point beyond government to include all of the collective actors who are brought into a system to address or manage a given issue.*

Ao distinguir os conceitos de governo e governação, Paavola (2007) enfatiza que a governação exclui o exercício coercivo de poder e sugere uma definição de governação ambiental que abrange o estabelecimento, a reafirmação ou a mudança das instituições na resolução dos conflitos sobre os recursos ambientais.

Com uma visão mais centrada nos processos de tomada de decisão, Qi, Xue e Zhang (2007, p. 389) definem governação ambiental como *“the process of decision-making of a group of people or an organization to direct their collective efforts for achieving certain goal”* e destacam a sua relevância em fornecer regras e procedimentos através dos quais as decisões são tomadas. Sob essa perspectiva, a governação ambiental é entendida como um conjunto de processos interligados em que os diferentes atores, nos variados papéis que assumem, tomam decisões sobre o ambiente (Dorcey e McDaniels, 2001, referido em Savan, Gore e Morgan, 2004).

Lemos e Agrawal (2006) consideram a governação ambiental como sinónimo de intervenções destinadas a modificarem os incentivos, o conhecimento, as instituições, as tomadas de decisão e os comportamentos relativos ao ambiente. Os autores fornecem uma visão sobre a governação ambiental mais centrada no processo governativo, definindo-a como sendo o conjunto de processos regulatórios, de mecanismos e de organizações por meio dos quais os atores politizados influenciam as ações e os resultados com efeitos sobre o ambiente. Os autores explicam que a governação ambiental se dá desde os acórdãos internacionais, as instituições transnacionais, as políticas e a legislação de âmbito nacional, as ONGA até as estruturas locais para os processos de tomada de decisão.

A governação ambiental enfatiza a crescente importância dos atores não-estatais cuja incorporação ao processo governativo reflete uma série de questões a serem consideradas, nomeadamente as limitações da capacidade de atuação dos órgãos do governo, a pressão dos cidadãos para que eles possam exercer um papel mais decisivo nos processos de tomada de decisão, o reconhecimento da crescente complexidade no âmbito da gestão ambiental e, consequentemente, a necessidade de integrar diferentes tipos de conhecimento, entre outros (Pahl-Wostl, 2004; Armitage, 2008; Armitage, et al., 2009, referido em de Loë et al., 2009).

Apesar de a governação ambiental não envolver um poder coercivo (Paavola, 2007) mas, antes pelo contrário, os processos participativos e a inclusão de vários atores nas decisões que afetam o ambiente (ver, por exemplo, Savan, Gore e Morgan, 2004; Qi, Xue e Zhang, 2007; de Loë et al., 2009), as instituições constituem os agentes centrais do processo governativo. São elas as

responsáveis por um conjunto de atribuições, entre as quais se destacam a gestão das questões ambientais, o equacionamento dos problemas e dos conflitos existentes e a mediação do envolvimento dos diversos atores. Se por um lado as instituições possuem a responsabilidade de dar respostas a esses problemas, por outro, poderão ser as responsáveis pela sua ocorrência, desempenhando um papel fundamental na busca de soluções adequadas aos desafios ambientais<sup>7</sup>. Neste sentido, admite-se que o papel desempenhado pelas instituições na gestão dos assuntos ambientais é fundamentalmente exercido à escala local, tendo em vista as crescentes responsabilidades dos governos a esse nível administrativo. A maior ênfase ao papel desempenhado pelos governos locais pode ser observada em algumas diretrizes da UE que recomendam o seu maior envolvimento na implementação e no acompanhamento das políticas comunitárias. A partir desse contexto, a próxima subseção apresenta um enquadramento sobre os desafios lançados aos Estados-membros na área da governação, com ênfase na perspectiva ambiental.

#### **3.3.2. Desafios preconizados pela União Europeia**

Em 2001, a Comissão das Comunidades Europeias (CCE)<sup>8</sup> lançou o documento de maior impacto no âmbito da governação intitulado “Governança Europeia - Um Livro Branco”. Essa estratégia representa um marco fundamental na forma como a UE tem vindo a elaborar as suas políticas, abordando a necessidade de se abrir mais espaço à participação dos cidadãos e das instituições na sua conceção e implementação. O documento ressalta que uma das principais motivações para a reforma da governação na Europa consiste na descrença generalizada da sociedade civil em relação à UE ou, por outras palavras, o cidadão Europeu sente-se demasiado afastado ou não está suficientemente informado acerca das ações promovidas pela UE e melhorias promovidas (CCE, 2001).

Partindo do princípio de que a governação deve utilizar uma abordagem que tenha origem mais na base e não no topo<sup>9</sup>, a estratégia centra-se em dar mais espaço à participação do público, melhorar a qualidade das suas políticas, promovendo-se a utilização de diferentes instrumentos políticos, contribuir para o debate da governação global, recorrendo-se aos princípios da boa

---

<sup>7</sup> Na medida em que podem constituir não apenas as fontes diretas dos problemas, mas também por negligenciarem a aplicação de medidas adequadas à sua resolução.

<sup>8</sup> A UE foi instituída pelo Tratado de Maastricht, em 1993, e assentava-se em três pilares: a dimensão comunitária (CEE/CE, CECA, Euratom), a política externa e de segurança comum e a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos. A Comunidade Económica Europeia (CEE) foi rebatizada de Comunidade Europeia (CE) e abrangia alguns domínios políticos da UE, tais como a cidadania da União, as políticas comunitárias e a União Económica e Monetária (UEM). Em 2009, o Tratado de Lisboa suprimiu a estrutura de três pilares, sendo a CE absorvida pela UE. Consult. 12 Nov. 2013, disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/contacts/faq?lang=pt&faqid=79264>.

<sup>9</sup> Em resposta à necessidade de renovação do método comunitário, com procedimentos mais abertos, e uma maior interação entre governos e sociedade civil (CCE, 2001).

governança à escala mundial e, por último, redefinir as atribuições das diversas instituições por forma a assegurar a coerência política (CCE, 2001).

Apesar de este trabalho de investigação adotar o termo “governança”, é importante destacar que o Livro Branco traz o termo “governança”<sup>10</sup>, sendo considerada como “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível Europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.” Com base nesse conceito, foram estabelecidos os cinco princípios para a boa governança, pautados em preceitos democráticos e aplicados a todos os níveis governativos, desde o global até o local, conforme a descrição a seguir (CCE, 2001)<sup>11</sup>:

- i) abertura: parte do princípio de que as ações da UE e as decisões devem ser comunicadas ao público em geral numa linguagem acessível;
- ii) participação: a estratégia evoca a participação ampla do público em toda a cadeia de decisão política, uma vez que é essencial para a qualidade, a relevância e a eficácia das políticas da UE;
- iii) responsabilização: são atribuídas as responsabilidades no âmbito dos processos legislativos e executivos. Todos os Estados-membros e as instituições responsáveis pelo desenvolvimento e pela implementação das políticas da UE devem agir com clareza e responsabilidade nas suas diversas áreas de atuação;
- iv) eficácia: as políticas devem ser eficazes e oportunas, com objetivos claros baseados em experiências anteriores e acompanhados por uma avaliação dos impactos futuros prováveis. A eficácia exige ainda que as decisões sejam adotadas no nível mais adequado.
- v) coerência: as políticas e as ações devem ser coerentes e de fácil compreensão. As competências da UE aumentaram e, por conseguinte, muitos desafios ultrapassam o âmbito das políticas setoriais. Consequentemente, as autoridades locais e regionais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da UE, o que exige uma maior vontade política e um forte sentido de liderança das instituições, assegurando-se, assim, uma abordagem coerente perante um sistema complexo.

O documento em epígrafe sublinha que, não obstante a importância de cada princípio em si, eles não podem ser colocados em prática em ações separadas, o que requer a implementação das políticas de forma inclusiva (CCE, 2001). O Livro Branco reforça a necessidade de uma governança mais coesa na qual o cidadão representa um agente fundamental tanto na elaboração

<sup>10</sup> “Governança” é a tradução para o Português do termo “*governance*”, mas cuja utilização tem vindo a ser suprimida.

<sup>11</sup> Esta subsecção limita-se a apresentar os princípios da governança Europeia e das principais linhas orientadoras nessa matéria, sem contudo promover uma análise crítica ao Livro Branco. Uma apreciação crítica dos princípios democráticos da governança na UE, ou “governância” conforme terminologia adotada pela autora, pode ser encontrada num artigo desenvolvido por Aragão (2005). A especialista defende que “governância” representa a melhor tradução para o termo “*good governance*”.

quanto no acompanhamento da execução das políticas. Por sua vez, a UE deve criar mecanismos para fomentar a participação do público, promovendo-se uma governação mais aberta, transparente e acessível à sociedade civil. Ainda que os objetivos tenham sido definidos no contexto da UE, a estratégia abrange a expansão das fronteiras de atuação, propondo mecanismos de cooperação global.

Numa análise aos princípios democráticos da governação Europeia, Aragão (2005) destaca que o seu aspeto mais importante é a transparência, possuindo uma relação direta com a legitimidade das políticas, o que significa dizer, em breves palavras, que o aumento da primeira induz ao reforço da segunda. A autora considera que o princípio da transparência está associado ao caráter público da atuação dos órgãos, inclusive aos trabalhos preparatórios e aos procedimentos deliberativos. Apesar de o Livro Branco destacar o princípio da abertura como preceito fundamental para se promover a boa governação e para assegurar a participação da sociedade civil, a autora frisa que ambos os princípios não se confundem e que há uma certa ordem cronológica entre eles na medida em que a transparência “confere máxima utilidade à participação que, por sua vez, implica abertura” (p. 14).

Com ênfase na vertente ambiental, Aragão (2005) revela alguns elementos imprescindíveis para a melhor compreensão dos princípios da boa governação Europeia. A especialista destaca o primeiro princípio como sendo denominado de “princípio da transparência”<sup>12</sup>, que implica na “compreensibilidade formal e material” das políticas ambientais. A compreensibilidade formal, em jeito de síntese, significa estabelecer um diálogo aberto e permanente com o público através de estratégias de comunicação adequadas a essa finalidade. Por sua vez, a compreensibilidade material pressupõe a intelegibilidade entre os objetivos da política ambiental, as medidas de proteção ambiental adotadas e, ainda, a comunicação de todas as decisões ambientais relevantes, inclusive dos seus impactos e riscos prováveis. O “princípio da participação” envolve, fundamentalmente, a legitimidade e a eficácia das medidas adotadas. A participação pública nas decisões relativas ao ambiente representa um aspeto fundamental à governação, na medida em que permite o envolvimento do público desde a sua conceção até a sua execução e revisão. Na sequência, o “princípio da responsabilidade” apoia-se essencialmente na partilha de competências e, como consequência, de responsabilidades, constituindo um preceito fundamental da governação ambiental. Essa partilha pressupõe a transferência de poderes das esferas tradicionais, nomeadamente a pública e de âmbito nacional, para outros atores públicos ou privados, de âmbito local, regional ou internacional. O “princípio da eficácia” envolve a definição de objetivos claros e cientificamente fundamentados no que diz respeito à elaboração das políticas ambientais, promovendo-se tanto a avaliação dos impactos futuros como a monitorização com base em experiências prévias. Tal princípio pressupõe também a desburocratização e a

---

<sup>12</sup> Ou “princípio da abertura” conforme terminologia adotada pelo Livro Branco da Governação Europeia.

simplificação dos processos, promovendo-se, por exemplo, a descentralização das decisões. Por último, o “princípio da coerência” requer a conformidade dos objetivos das políticas ambientais, priorizando-se as medidas com efeito sinérgico. A especialista sintetiza o significado desse princípio como sendo a integração dos setores prioritários com ênfase no ambiente (Aragão, 2005).

A partir desse referencial, admite-se que a boa governação requer, fundamentalmente, o adequado exercício das instituições que são as responsáveis por garantir o cumprimento dos seus princípios norteadores. A próxima subseção descreve o papel desempenhado pelas instituições e destaca o seu contributo na gestão dos assuntos ligados ao ambiente.

### **3.3.3. O contributo das instituições**

O contributo das instituições tem sido amplamente discutido à luz da governação ou da resolução dos conflitos sobre os recursos naturais, da elaboração e implementação de políticas ou ainda dos processos de tomada de decisão relativos ao ambiente (ver, por exemplo, Ostrom, 1990 referido em Adger et al., 2003; Bromley, 1991, Harpham e Boateng, 1997, referido em Brunckhorst, 1998; O’Riordan e Jordan, 1999, referido em Adger et al., 2003; Young, 2002, referido em Adger et al., 2003; Adger et al., 2003; Young, 2003; Paavola, 2007; Thomas, 2010), mas tem sido pouco contemplado sob o ponto de vista das preocupações ambientais levantadas pelas populações locais, que constitui o principal foco deste trabalho de investigação (ver Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011).

No contexto ambiental, elas representam o quadro institucional, ou a totalidade das instituições, a partir do qual as decisões sobre o ambiente são tomadas e o conjunto de regras que definem o modo com essas decisões são implementadas (Adger et al., 2003). Em termos pragmáticos, as instituições tanto podem estar na origem dos problemas ambientais como desempenham um importante papel no entendimento das causas e na definição de soluções a esses problemas (Bromley, 1991; O’Riordan e Jordan, 1999, referido em Adger et al., 2003; Young, 2002; Young, 2003). Por essa razão, a reforma institucional tem vindo a ser considerada como um meio eficiente de prevenir e de responder aos desafios ambientais que se colocam, na medida em que as soluções de natureza técnica nem sempre conseguem responder a esses desafios (Young, 2003; Qi, Xue e Zhang, 2007).

Admite-se que as instituições têm exercido um papel cada vez mais importante na governação ambiental, acompanhado de uma evolução na forma como os processos de tomada de decisão com efeitos sobre o ambiente são conduzidos. Ao mesmo tempo, observa-se um aumento na comunidade de investigadores que percecionam as instituições como as responsáveis tanto pela

ocorrência como pela resolução de inúmeros problemas ambientais, conforme anteriormente mencionado, cuja abordagem faz parte de um movimento no âmbito das Ciências Sociais denominado de “novo institucionalismo”<sup>13</sup> (Young, 2002). Na visão de Ostrom (1990, referido em Young, 2002, p. 5), esse movimento reflete a mudança de paradigma de governo para governação previamente discutida. Por suas palavras:

*They are dedicated as well to empirical research on institutions as they actually operate or, in other words, on systems of rules in use in contrast to the study of formal rules or rules on paper which was characteristic of an earlier generation of research on institutions.*

Identificam-se alguns contributos na literatura da especialidade que refletem sobre o papel das instituições na governação ambiental, entre os quais elegem-se três abordagens principais. De carácter mais amplo, a primeira abordagem considera as instituições como agentes fundamentais na resolução dos conflitos de interesse sobre os recursos naturais e ressalta que o novo institucionalismo emerge como um ramo de investigação interdisciplinar que lançou luz sobre a forma como as ações coletivas podem contribuir para a governação e a utilização sustentável dos recursos ambientais (Paavola, 2007). A segunda abordagem, fortemente caracterizada pelo seu aspeto operacional, salienta as crescentes atribuições das instituições governamentais, sobretudo as de âmbito local, na gestão dos problemas de ambiente e nos esforços pela garantia da qualidade ambiental. São elas as responsáveis pela prestação de serviços, manutenção e valorização dos bens públicos, inclusive pelo zelo e cumprimento das normas ambientais existentes (Eckerberg e Joas, 2004; Kosecik e Sagbas, 2004; Carvalho e Fidélis, 2007a, 2007b). Finalmente, a terceira abordagem salienta o papel das instituições no incentivo à maior participação do público enquanto agente fundamental de fiscalização e de monitorização da qualidade ambiental, traduzindo a necessidade de se criarem novas formas de colaboração entre governos e cidadãos (Savan, Gore e Morgan, 2004).

Desta forma, é possível afirmar que as instituições desempenham um importante papel enquanto mediadoras e facilitadoras do processo governativo num contexto em que as suas ações e decisões requerem o maior envolvimento e colaboração dos diversos atores com responsabilidade e interesse. Na próxima seção, discutem-se os desafios à governação ambiental local, com ênfase nas funções desempenhadas pelos governos locais, e descrevem-se os princípios preconizados pela UE para o desempenho da boa governação. Pretendeu-se compreender quais são os requisitos para a boa governação ambiental tanto na perspetiva institucional, que está essencialmente ligada aos aspetos procedimentais, como na perspetiva dos governados, que traduz o atendimento às expectativas do público.

---

<sup>13</sup> O chamado “*new institutionalism*” na terminologia anglo-saxónica.



### 3.4. Desafios à governação ambiental local

Os inúmeros problemas ambientais evidenciados pelos cidadãos e confrontados pelos governos locais têm suscitado várias formas de protestos e de ações remediadoras, mas também novas formas de cooperação entre governo e sociedade (Close, 1999). Se por um lado os cidadãos têm se mostrado mais atentos e participativos relativamente aos problemas ambientais, por outro, os governos locais têm confrontado novas formas de interação com um público mais esclarecido e exigente no que diz respeito à qualidade ambiental. Como resposta, acredita-se que os governos locais têm mostrado uma maior sensibilidade relativamente à opinião do público e uma maior disponibilidade em consultar as entidades exteriores na resolução desses problemas (Close, 1999).

Desta forma, admite-se que a gestão dos problemas ambientais à escala local constitui um dos maiores desafios a serem confrontados pelas entidades de governação. Salvaguardando-se a importância do papel desempenhado pelos poderes central e regional, a governação ambiental local possibilita aos governos a gestão de proximidade, identificando-se medidas mais adequadas ao contexto em que estão inseridas.

Identifica-se na literatura da especialidade um vasto conjunto de estudos sobre governação ambiental, especialmente os que se debruçam sobre os desafios ambientais à escala global<sup>14</sup> e à escala nacional (ver, por exemplo, Harashima, 2000; Sonnenfeld e Mol, 2002; Savan, Gore e Morgan, 2004; Bernstein, 2005; Lemos e Agrawal, 2006; Najam, Papa e Taiyab, 2006; Qi, Xue e Zhang, 2007; Xue, Simonis e Dudek, 2007; Tahkokallio e Nygren, 2008; Yang e Hu, 2008). Verifica-se também um amplo acervo de estudos sobre governação ambiental que enfatizam os processos de tomada de decisão e discutem questões como o envolvimento dos múltiplos atores, a incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável nas ações de governação de âmbito local e a implementação de políticas direcionadas a esse fim, como os processos de Agenda 21 Local (A21L) (ver, por exemplo, Wilson e Vihlová, 2000; Eckerberg e Joas, 2004; Faria, Bessa e Tonet, 2009; Fidélis e Pires, 2009; Thomas, 2010; Carvalho e Fidélis, 2011; Pires, 2011; Kardos, 2012).

É amplamente aceito que as unidades de governo locais desempenham o importante papel de proverem os serviços públicos essenciais (Kosecik e Sagbas, 2004; Thomas, 2010), sendo ainda responsáveis por gerirem as questões ligadas ao ambiente e por implementarem as políticas de sustentabilidade ambiental (Fidélis e Pires, 2009; Thomas, 2010; Pires, 2011). As responsabilidades dos governos locais sobre a implementação do desenvolvimento sustentável têm aumentado desde que a UE os reconheceu como atores-chave na implementação das suas

---

<sup>14</sup> Conforma apontam Chhotray e Stoker (2009).

políticas de integração (Kosecik e Sagbas, 2004). Uma razão para isso é o fato de essas entidades serem consideradas mais próximas dos cidadãos, sendo ainda responsáveis por atuarem em áreas de interesse das comunidades, tais como o ambiente e o desenvolvimento sustentável (Thomas, 2010). Sendo assim, admite-se que é à escala local que a sustentabilidade pode ser concretizada e mantida (Dryzek, 1987; Eckersley 1992; Goodin 1992, referido em Bulkeley, 2000; UNCED, 1992; Satterthwaite, 1999) e que os governos locais são considerados como atores centrais desse processo.

Essas entidades constituem a componente do sistema administrativo das sociedades modernas que, para além de serem responsáveis pela provisão dos serviços públicos, procuram garantir a realização dos valores democráticos à escala local (ver, por exemplo, Gaventa e Valderrama, 1999; Gaster e Rutqvist, 2000; Kosecik e Sagbas, 2004). Numa perspetiva similar, Dávila (2009, referido em Satterthwaite, 2009) considera os governos locais particularmente importantes no quotidiano dos cidadãos, uma vez que são eles os responsáveis por gerirem as infraestruturas e os serviços que influenciam diretamente a qualidade de vida. Os serviços públicos representam, em sua essência, uma forma de resolução dos problemas coletivos e um meio para atender às necessidades dos cidadãos (Gaster e Rutqvist, 2000).

As competências dos governos locais abrangem um vasto conjunto de serviços prestados às comunidades relacionados com a infraestrutura urbana, tais como a limpeza e a manutenção de vias, os transportes públicos, a eletricidade, a manutenção de parques e cemitérios, inclusive os serviços ambientais, tais como o abastecimento, o saneamento, a gestão de resíduos sólidos, entre outros (Kosecik e Sagbas, 2004; Thomas, 2010). Os governos locais desempenham também funções ligadas à elaboração e à implementação dos planos de ambiente e A21L, incluindo a promoção da participação dos múltiplos atores nesses processos<sup>15</sup>, estando ainda envolvidos em questões ambientais de alcance mais amplo, tais como a gestão costeira, a energia, as alterações climáticas e a gestão dos recursos naturais (Thomas, 2010).

As políticas integrativas da UE produziram implicações significativas nas competências atribuídas aos governos locais. Pelo fato de possuírem responsabilidades em ascensão nos sistemas administrativos dos Estados-membros, as entidades locais de governação são encorajadas a tomarem parte nas iniciativas supranacionais e nos programas de ação capazes de produzirem impactos favoráveis em determinadas políticas da UE. Juntamente às entidades regionais, elas desempenham um importante papel na integração dos processos por estarem mais próximas dos cidadãos e por serem consideradas como atores-chave na implementação das políticas comunitárias (Kosecik e Sagbas, 2004).

---

<sup>15</sup> Grifo da autora deste trabalho de investigação.

Retomando o documento mais importante sobre a governação na Europa, o Livro Branco imputa aos Estados-membros a responsabilidade de atingir a interação necessária entre os governos locais e regionais com a sociedade civil. O documento sublinha que o forte envolvimento das entidades locais e regionais nas políticas comunitárias resulta das suas crescentes atribuições e do maior envolvimento do público e das organizações populares na democracia local (CCE, 2001)<sup>16</sup>. Eckerberg e Joas (2004) atribuem o fortalecimento dos atores e das entidades locais e regionais a um conjunto de fatores, nomeadamente a maior independência em relação às entidades centrais, o envolvimento de uma grande diversidade de atores e, consequentemente, a associação a outras redes como, por exemplo, as unidades sub-nacionais, os governos locais e as organizações cívicas. Além disso, os processos de elaboração de políticas e de tomada de decisão têm sido vistos numa outra perspetiva que compreende, por um lado, um sistema menos verticalizado<sup>17</sup>, tradicionalmente hierarquizado da esfera internacional para a local (Eckerberg e Joas, 2004) e, por outro, um sistema de governação mais flexível e aberto (CCE, 2001)<sup>18</sup>.

A governação ambiental local abrange também uma componente essencial, nomeadamente a informação, que tem a importante função de capacitar os cidadãos e de fornecer conhecimentos imprescindíveis aos governos locais, permitindo o melhor direcionamento dos seus esforços às necessidades locais, bem como às expectativas do público (ver, por exemplo, Burger, 2005; Carvalho e Fidélis, 2011). Na visão de Fiorino (2009), a informação é um elemento fundamental para a resolução dos problemas ambientais, sendo utilizada sob as mais variadas formas, tais como a compreensão das questões a serem solucionadas, a avaliação de riscos, o desenvolvimento de agendas políticas e o suporte para decisões, sendo também considerada como um elemento estratégico para a mudança de comportamentos. Nthunya (2002) atribui aos governos locais a importante função de dar utilidade à informação disponível, introduzindo-a nas suas políticas e ações<sup>19</sup>.

Admite-se que o bom desempenho da governação ambiental depende, entre outros fatores, da divulgação de informações ambientais, da compreensão das normas ambientais aplicáveis e do maior envolvimento dos cidadãos e demais atores com responsabilidade e interesse nas decisões com efeitos sobre o ambiente, garantindo uma maior eficácia e confiança no processo governativo

---

<sup>16</sup> Apesar da sua importância na gestão e na implementação das políticas e legislação comunitárias, os governos locais têm experimentado algumas dificuldades relativas ao fraco envolvimento dos governos nacionais no cumprimento dos objetivos da UE e à legislação insuficientemente adaptada às condições locais dos Estados-membros, dificultando a implementação efetiva das suas estratégias (CCE, 2001). Schout e Jordan (2007) dedicaram um artigo às ambições da governação da UE e às suas capacidades administrativas, revelando as demandas administrativas que essas ambições impõem aos diferentes atores e concluindo que, entre outros fatores, a UE necessita de modificar a forma como as suas capacidades administrativas têm sido edificadas com vista a promover uma forma menos hierárquica de governar.

<sup>17</sup> Os chamados “*top-down systems*”.

<sup>18</sup> O fortalecimento dos governos locais é um fenómeno que tem decorrido não apenas nos Estados-membros da UE como também por todo o mundo. A análise da expansão do papel dos governos locais e da sociedade civil em alguns países asiáticos é discutida em Harashima (2000).

<sup>19</sup> Focht (2008) salienta esta mesma ideia no âmbito do planeamento ambiental, destacando a importância da incorporação do conhecimento local.

(Focht, 2008; Nthunya, 2002). Por sua vez, o efetivo envolvimento do público nos processos de tomada de decisão depende do maior comprometimento dos governos em facultarem as informações necessárias sobre as questões que o afetam, criarem canais de contato e de participação para o público expressar a sua opinião e deliberar sobre alternativas e, finalmente, capacitá-lo a tomar decisões relativas aos interesses individuais e coletivos (Feldman e Khademian, 2007, Roberts, 2008, referido em Li, Liu e Li, 2012).

Para além de compreender as atribuições dos governos locais, revela-se fundamental conhecer os princípios da boa governação, quais são os requisitos sob o ponto de vista da satisfação dos governados e a forma como a incorporação desses princípios pode contribuir para uma maior legitimidade das ações de governação.

Sobre o conceito de boa governação, Harman (2005) assinala que, apesar das diferenças de terminologia, os princípios são semelhantes em todo o mundo e que a boa governação em matéria de ambiente está intimamente relacionada à forma como as decisões são tomadas, podendo conduzir a práticas mais voltadas para o desenvolvimento sustentável. Admite-se que os princípios da boa governação ambiental refletem aqueles preconizados pelo Livro Branco, conforme já descrito neste capítulo, bem como os princípios pautados no desenvolvimento sustentável lançados na Cimeira da Terra (Harman, 2005). Retomando os princípios políticos preconizados pela Comissão das Comunidades Europeias, a boa governação deve ser capaz de abranger a abertura, a participação, a responsabilização, a eficácia e a coerência a todos os níveis governativos.

Heldeweg (2005), num artigo dedicado à boa governação ambiental na Europa, afirma que o Livro Branco apela a uma renovação do método comunitário, com a expansão das suas políticas e dos seus instrumentos não-legislativos. Segundo o autor, os princípios lançados pelo Livro Branco são relevantes no contexto das políticas ambientais cuja integração pode ser encontrada em algumas políticas da Comunidade Europeia. Os princípios da abertura e da participação estão relacionados com a diretiva de acesso à informação ambiental, a diretiva que institui a AIA, a diretiva da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (PCIP)<sup>20</sup> e ainda a regulamentação da Agência Ambiental Europeia. Da mesma forma, o princípio da coerência está intrínseco no Art. 6.º do Tratado da Comunidade Europeia ao definir que os requisitos para a proteção ambiental devem estar integrados nas fases de conceção e de implementação das políticas comunitárias. Já o princípio da eficácia reflete a introdução de novos instrumentos políticos mais horizontalizados e pautados em estratégias de sustentabilidade, especialmente no contexto do Quinto e do Sexto Programa de Ação em Matéria de Ambiente, denominados "Rumo à Sustentabilidade" e "Ambiente

---

<sup>20</sup> AIA - Diretiva 85/337/CEE, de 27 de Junho, com as alterações introduzidas pela Diretiva 97/11/CE, de 3 de Março, codificada pela Diretiva 2011/92/UE, de 13 de Dezembro; PCIP - Diretiva 96/61/CE, de 24 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio, codificada pela Diretiva 2008/1/CE, de 15 de Janeiro.

2010: o nosso futuro, a nossa escolha"<sup>21</sup> respetivamente. Por último, a responsabilização, grosso modo, refere-se às funções que os diversos atores devem assumir, destacando-se os princípios da política ambiental Europeia dispostos no segundo parágrafo do Art.º 174 (Comunidade Europeia - CE), tais como o elevado nível de proteção ambiental, os princípios da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador, entre outros.

Relativamente aos princípios para a boa governação ambiental compilados pela literatura da especialidade, distinguem-se algumas abordagens relevantes à discussão, conforme descrito a seguir. A primeira abordagem a ser destacada refere-se aos mecanismos de interação entre o público e as entidades de governação, em especial os processos participativos, como condição essencial à boa governação ambiental. Esses mecanismos não apenas reforçam a confiança mútua entre governos e governados, como permitem o estabelecimento de parcerias, a partilha de informações e o maior envolvimento do público nos processos de tomada de decisão (Plesis, 2008). Pelas palavras do autor, *"Protecting the environment requires the joint effort of governments and the public and is ultimately reliant on good environmental governance"* (p. 25).

Com ênfase no cumprimento das normas ambientais, admite-se que o exercício da boa governação requer um conjunto de fatores que envolvem a disponibilização de informações ao público em geral, permitindo a transparência e uma maior acessibilidade à tomada de decisões, a participação das partes interessadas para garantir que as práticas atendam às suas expectativas e o estabelecimento de uma regulamentação ambiental adequada (Harman, 2005). Além do efetivo cumprimento das normas ambientais, a boa governação reflete a capacidade de um país implementar políticas sólidas e garantir a participação dos cidadãos nas decisões que afetam as suas vidas e que estão relacionadas com os direitos económicos, sociais, ambientais, entre outros. Centralizados no papel do Estado, os princípios da boa governação abrangem a competência técnica e gerencial, a capacidade organizacional, a fiabilidade e previsibilidade do Estado de Direito, a prestação de contas, a transparência e sistemas abertos de informação e, finalmente, a participação (Hardallu, 2001).

Outra abordagem a ser destacada refere-se ao papel dos governos locais na prestação de serviços básicos relativos ao ambiente de forma transparente, responsável e participativa. Nessa perspetiva, a boa governação requer a prestação eficaz dos serviços de ambiente, a transparência, que reflete a comunicação ao público sobre as decisões e as ações relativas à prestação desses serviços, a prestação de contas, que diz respeito à verificação da legalidade dos procedimentos realizados e, por último, a participação, referindo-se ao grau de envolvimento dos cidadãos nas ações dos governos locais (Malayang, 2004).

---

<sup>21</sup> Os referidos programas já se encontram finalizados, tendo sido suprimidos pelo 7.º Programa de Ambiente da UE denominado "Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta", que orienta a política de ambiente até 2020. Consult. 22 Nov. 2013, disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

As visões apresentadas acerca da boa governação ambiental podem ser distinguidas sob três formas. A primeira a ser destacada, e que se revelou predominante entre os autores referidos, considera a sinergia entre o público e as instituições e a participação do público como preceitos essenciais ao desempenho da boa governação, sendo o princípio da abertura essencial à sua concretização. A próxima a ser considerada centra-se no papel do Estado e tem como principal preceito o cumprimento da lei, com a divulgação e o acesso às informações relevantes e, consequentemente, o efetivo envolvimento do público nas decisões. Essa visão realça a importância da qualidade das leis e da adequada implementação das políticas de ambiente, abrindo-se as decisões ao escrutínio do público. Finalmente, destaca-se a dimensão institucional, em que se considera o adequado desempenho na prestação dos serviços ligados ao ambiente alicerçado pelos princípios da boa governação.

Ainda que os autores supracitados abordem a boa governação ambiental sob diferentes perspectivas, é possível destacar alguns princípios em comum considerados essenciais à qualidade do processo governativo, nomeadamente a abertura, a participação, a transparência e a legalidade das ações. Observa-se também a relação mútua existente entre esses princípios, especialmente ao se considerar a abertura e a transparência como facilitadores da participação do público. Assume também especial destaque o papel da legislação e da regulamentação ambiental, que visa estabelecer os parâmetros a partir dos quais as instituições desenvolvem as suas ações com efeitos sobre o ambiente e através dos quais se avalia a conformidade dessas ações.

Sob a ótica dos governados, a boa governação está precipuamente associada à boa prestação dos serviços ligados ao ambiente, que envolve a transparência das ações das instituições, a sua abertura e a garantia dos procedimentos de participação, sendo essenciais para o estabelecimento de uma maior confiança e sinergia entre o público e as entidades de governação e para atender aos interesses e às expectativas dos governados.

Ainda assim, cabe destacar que as definições apresentadas pela literatura da especialidade abrangem fundamentalmente os aspetos operacionais das funções exercidas pelas entidades de governação. Embora constituam condições fundamentais ao seu bom exercício, a governação ambiental não se limita a esses fatores, sendo essencial distinguir a “boa gestão ambiental” da “boa governação ambiental”. Para além de abranger os aspetos operacionais da boa gestão ambiental como, por exemplo, a qualidade da prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente, a boa governação ambiental requer a qualidade de todo o processo governativo, envolvendo, em linhas gerais, a abertura, que constitui um agente facilitador da participação, a transparência, garantindo a publicidade das ações de governação, a responsabilização dos diversos atores envolvidos, a eficácia e a coerência das ações.

### 3.5. Conclusões

Este capítulo descreveu o quadro conceptual sobre a governação ambiental com ênfase no nível local, identificando-se os princípios norteadores e a evolução do conceito de governação, bem como as transformações observadas na sua aceção, o conceito de governação ambiental, a importância das instituições como agentes intermediadores do processo governativo e, finalmente, as responsabilidades atribuídas aos governos locais no desempenho da boa governação ambiental. Para além dos aspetos teóricos abordados, o capítulo chama a atenção para o modo como o atendimento das expectativas do público em matéria de qualidade ambiental pelas instituições locais pode contribuir para o exercício da boa governação. Essa discussão permite enquadrar o estudo das reclamações sob o ponto de vista da governação ambiental local, cujos resultados a serem apresentados permitirão identificar se as reclamações constituem ou não uma mais-valia nesse domínio.

No próximo capítulo, apresentam-se os procedimentos institucionais para a apresentação de reclamações ambientais, tendo como fundamentação os quadros político e legal assentes no direito de acesso à informação ambiental e na participação pública.





## **Capítulo 4 – Enquadramento político e legal para apresentação de reclamações ambientais em Portugal**

- 4.1. Introdução
- 4.2. Acesso à informação e participação pública em matéria de ambiente
- 4.3. Participação pública e protestos ambientais em Portugal
- 4.4. Enquadramento legislativo do acesso à informação e da participação pública em matéria de ambiente
- 4.5. Procedimentos para a apresentação de reclamações em matéria de ambiente
- 4.6. Conclusões



## 4.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o enquadramento político e legal e os procedimentos para a apresentação de reclamações ambientais em Portugal. A primeira seção aborda o direito de acesso à informação ambiental e de participação pública em matéria de ambiente no contexto Europeu e a segunda desenvolve de forma sumária o enquadramento da participação pública e dos protestos ambientais em Portugal. Na terceira seção, apresenta-se o quadro legislativo nacional sobre o direito de acesso à informação ambiental e a participação pública. A quarta seção aborda os procedimentos institucionais de âmbito local para a apresentação de reclamações ambientais e o conjunto de entidades envolvidas.

## 4.2. Acesso à informação ambiental e participação pública em matéria de ambiente

A apresentação de reclamações em matéria de ambiente pelos cidadãos, efetiva manifestação de participação pública na defesa do ambiente e apelo por melhores níveis de qualidade ambiental, está enquadrada no âmbito do direito de acesso à informação ambiental e da participação pública e nos mecanismos processuais associados. Em 1990, a Comissão das Comunidades Europeias (CCE) publicou a Diretiva 90/313/CEE, de 7 de Junho, relativa à liberdade de acesso à informação ambiental entretanto revogada. Essa diretiva tinha como objetivo principal *“assegurar a liberdade de acesso de divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser postas à disposição”* (CCE, 1990).

Posteriormente, foram adotados dois conjuntos de documentos relevantes em matéria de acesso à informação e de participação pública que transpõem a Convenção de Aarhus para o direito comunitário: o primeiro refere-se ao acesso do público às informações sobre o ambiente, Diretiva 2003/4/CE, de 28 de Janeiro de 2003, e o segundo prevê a participação do público nos procedimentos de avaliação ambiental, Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio de 2003<sup>1</sup> e Diretiva 2011/92/EU do Conselho, de 13 de Dezembro. Os referidos documentos abrangem um conjunto de orientações mais vasto em relação às diretivas anteriores, partindo da premissa de que o maior acesso do público à informação ambiental possibilita uma maior sensibilização e consciencialização da população e, por conseguinte, uma participação mais efetiva nas decisões relativas ao ambiente.

---

<sup>1</sup> A Decisão 2006/957/CE do Conselho, de 18 de Dezembro, traz alterações à Convenção de Aarhus.

Para o cumprimento dos objetivos apontados nessa convenção, incluindo a proteção do direito dos cidadãos e das gerações futuras, e para que possam usufruir de um ambiente saudável, são propostas intervenções nos três domínios a seguir<sup>2</sup>:

- i) garantia do acesso do público à informação sobre ambiente de que dispõem as autoridades públicas;
- ii) favorecimento da participação do público na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente, e
- iii) alargamento das condições de acesso à justiça em matéria de ambiente.

A Convenção de Aarhus reforça a necessidade de se conciliar os direitos ambientais com os direitos humanos e assume que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento dos cidadãos e com a maior proximidade entre o público em geral e as instituições num contexto democrático<sup>3</sup>.

A apresentação de reclamações ambientais aos governos locais, conforme já mencionado, é entendida neste trabalho de investigação como uma iniciativa individual de participação pública. Os três pilares fundamentais preconizados pela convenção atrás referidos constituem um desafio crucial no âmbito dos processos participativos, uma vez que idealiza e incentiva uma participação mais esclarecida e direcionada às expectativas do público. O acesso à informação ambiental constitui um fator essencial desses processos, uma vez que permite o melhor conhecimento do público sobre o estado do ambiente e sobre os problemas e as decisões que o afetam. Adicionalmente, a facilitação da participação do público nos processos de tomada de decisão sobre o ambiente permite uma maior proximidade entre as entidades de governação e o público e, consequentemente, uma maior confiança relativamente às decisões dessas entidades. Além dos aspetos mencionados, afigura-se de grande importância a efetivação dos princípios da abertura e da participação como condições fundamentais para se promover o maior envolvimento do público nos processos de tomada de decisão, em conformidade com os desafios lançados pelo “Livro Branco sobre a Governança Europeia” (ver capítulo 3). Finalmente, o alargamento das condições de acesso à justiça ambiental, juntamente com a participação pública, constituem bases fundamentais para o aprofundamento da cidadania e da democracia participativa, para a proteção do ambiente e, num contexto mais amplo, para o desenvolvimento sustentável (adaptado de Andrade, 2004).

Orientações relativas à participação pública podem ser encontradas em diversas diretivas em matéria de proteção e de qualidade ambiental, tais como a Diretiva sobre a avaliação dos efeitos

---

<sup>2</sup> Consult. 12 Jun. 2012, disponível em: [www.unece.org](http://www.unece.org), United Nations Economic Commission for Europe.

<sup>3</sup> O sítio eletrónico Aarhus Clearinghouse abrange um conjunto de informações e de documentos sobre a implementação dessa diretiva e sobre os casos de incumprimento da legislação aplicável. Consult. 14 Jun. 2011, disponível em: <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>.

de determinados projetos públicos e privados no ambiente, Diretiva AIA (Diretiva 2011/92/UE, codificação da Diretiva 85/337/CE), a Diretiva-Quadro da Água - DQA (2000/60/CE) e a Diretiva relativa às emissões industriais (DEI - Diretiva 2010/75/UE<sup>4</sup>). Em linhas gerais, a Diretiva AIA prevê a participação na fase de consulta pública das partes interessadas, anteriormente ao processo de aprovação do projeto, com vista a se discutirem os impactos previstos e possíveis alternativas. A DQA, que estabelece um quadro de ação no domínio da política da água, define que os Estados-membros devem incentivar a participação de todas as partes interessadas na sua conceção e execução, nomeadamente nos planos de gestão das regiões hidrográficas. Finalmente, a Diretiva relativa às emissões industriais, que define as obrigações a serem cumpridas pelas atividades industriais e agrícolas de forte potencial poluente, abrange a componente de participação do público nos processos de licenciamento das atividades poluidoras<sup>5</sup>.

Face ao conjunto de diretrizes que visa definir e orientar os mecanismos de acesso à informação e de participação pública em matéria de ambiente no contexto Europeu, é importante destacar que a transposição das referidas diretivas para o direito interno Português tem procurado desenvolver e reforçar os mecanismos de participação do público na medida em que a sua implementação e consolidação contribui para reforçar a iniciativa dos cidadãos na defesa do ambiente.

Por último, cabe destacar que o acesso à informação ambiental e a participação do público têm sido objeto de estudo e de promoção de inúmeras iniciativas de âmbito global. Veja-se, por exemplo, o trabalho desenvolvido no âmbito do *World Resources Institute* (WRI). O WRI possui diversos projetos em curso sobre ambiente e participação pública, entre os quais se destaca a governação ambientalmente responsável. Decorrentes da última Cimeira da Terra, a Rio +20, esses projetos abrangem iniciativas no âmbito da governação e da participação pública centrados em domínios diversos como sejam os da energia, equidade, pobreza e ambiente, os fluxos financeiros internacionais e o ambiente<sup>6</sup>, a governação das iniciativas florestais e a iniciativa de acesso (The Access Initiative - TAI). Essa última iniciativa representa a maior rede mundial de organizações da sociedade civil dedicada a garantir que os cidadãos tenham o direito e a capacidade de influenciar as decisões sobre os recursos naturais que sustentam suas comunidades, com ênfase no acesso à informação e à justiça, na governação e na participação pública<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> A Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais revogou a Diretiva Prevenção e Controlo Integrados da Poluição, Diretiva 2008/1/CE a partir de 7 de Janeiro de 2014.

<sup>5</sup> Demais Diretivas em matéria de ambiente podem ser encontradas no sítio eletrónico da UE. Consult. 10 Jun. 2012, disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/policies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/policies_en.htm)

<sup>6</sup> International Financial Flows and the Environment (IFFE).

<sup>7</sup> Mais informações podem ser consultadas no sítio eletrónico do WRI. Consult. 12 Jun. 2012, disponível em: <http://www.wri.org/projects/governance>.

### 4.3. Participação pública e protestos ambientais em Portugal

No âmbito da participação pública e da mobilização social, no passado recente Portugal apresentava uma sociedade civil pouco organizada resultante, em certa medida, do longo período ditatorial (1926 - 1974), cujos resultados da supressão das condições para a criação e o estabelecimento de uma cidadania ativa são ainda evidenciados (Nunes e Santos, 2004). Braga da Cruz (1995) salienta que, após a Segunda Guerra Mundial, a modernização económica e social do país gerou uma maior necessidade de participação política e social reprimida pelo regime ditatorial que havia se estabelecido no país, cujo declínio se deu no dia 25 de Abril de 1974.

Se por um lado no pós-ditadura, denominado de período revolucionário, decorrido entre 1974 e 1976, foi evidenciada uma grande efervescência de movimentos sociais e políticos, por outro, não se constatou uma verdadeira transformação de atitudes e de comportamentos, revelando, antes de mais, uma “descompressão social e política” (Braga da Cruz, 1995, p. 300). Muito embora tenha sido observada uma grande transformação nas instituições e nas respetivas estruturas, o novo regime democrático não foi acompanhado por uma mudança na mentalidade dos portugueses nem nas suas atitudes (Braga da Cruz, 1995). O período seguinte, denominado de “normalização”, decorrido entre 1976 e meados dos anos 80, é apontado como sendo um período de instabilidade generalizada e, por último, o período decorrido após 1985 até a atualidade, denominado de “Europeização” do regime democrático. Esse período é caracterizado pela entrada de Portugal na Comunidade Europeia, acompanhada da redefinição das estruturas legais ou mesmo da sua criação, especialmente sobre o ambiente e a defesa do consumidor<sup>8</sup>, e da re-emergência da participação pública (Nunes e Santos, 2004).

A fraca coesão civil referida na literatura da especialidade é também resultante de um conjunto de características do Estado e da própria sociedade, em que se considera a própria condição semi-periférica do País, a sua estrutura económica, as relações sociais, inclusivamente entre o Estado e a sociedade, a forma como o Estado está organizado, o seu funcionamento e, finalmente, a sua cultura política (Nunes e Santos, 2004). Os autores atrás referidos listam algumas características que permitem compreender a fraca cultura cívica, entre as quais se destacam:

- i) o longo período ditatorial supramencionado, cujos resultados principais apontam para um fator inibidor da mobilização cidadã;
- ii) um Estado de bem-estar fraco, em que há, por um lado, o franco reconhecimento dos direitos sociais e económicos e, por outro, a insuficiência de recursos disponíveis para o seu estabelecimento;
- iii) o lapso existente entre os direitos dos cidadãos e o acesso a esses direitos, e
- iv) a disparidade entre a legislação avançada e as práticas sociais conservadoras.

---

<sup>8</sup> Cujas estruturas legais eram praticamente inexistentes.

Em Portugal, é possível afirmar que as características da própria sociedade, com uma fraca cultura de participação social frente à maioria das sociedades Europeias, está na origem dos níveis incipientes de participação pública evidenciados no País (Braga da Cruz, 1995). Portugal evidencia um défice de cidadania, aliado a um dos níveis mais baixos de formação secundária da União Europeia (UE), o que representa uma limitação a mais no acesso ao conhecimento e na capacidade de correlação entre as diversas áreas do conhecimento e a perceção do mundo (Vasconcelos, 2010).

Um inquérito realizado sobre a qualidade da democracia em Portugal evidencia uma fraca participação dos portugueses em associações fundamentais ao exercício da cidadania, fracos níveis de cidadania política e uma grande distância das esferas de poder justificados pela fraca comunicação entre governantes e governados e pelos entraves ao processo democrático no País que ainda são evidenciados. Por outro lado, o estudo revela uma capacidade razoável de mobilização dos portugueses na defesa dos interesses individuais (Cabral, 2000, referido em Mendes e Seixas, 2005).

Santos (1994, referido em Mendes e Seixas, 2005) refere que, sob o ponto de vista dos espaços da produção e da cidadania, a sociedade civil portuguesa tem sido pouco autónoma. Ao analisar as ações coletivas e protestos em Portugal<sup>9</sup>, Mendes e Seixas (2005) destacam que tais ações são marcadas pelo forte localismo e que essa característica, ao invés de ser percecionada de uma forma negativa, pode constituir um fator de maior aproximação dos poderes aos cidadãos. De entre as matérias que fomentaram os protestos, o ambiente ocupou a terceira posição, revelando valores inferiores somente aos protestos de origem social e educacional.

Não obstante os nítidos traços de uma sociedade civil ainda pouco mobilizada e do défice de participação pública, os portugueses vivem uma fase de crescente insatisfação no seu quotidiano<sup>10</sup>, com exigências em matéria de qualidade de vida, incluindo as questões ambientais<sup>11</sup>. Adicionalmente, inquéritos nacionais revelam uma maior sensibilidade dos portugueses relativamente às matérias ambientais e um maior envolvimento em práticas quotidianas favoráveis

<sup>9</sup> O estudo abrange protestos de natureza social, educacional, ambiental, político, cultural-religioso e político-partidário.

<sup>10</sup> Schmidt, Nave e Guerra (2005).

<sup>11</sup> Um recente estudo realizado pelo INE avaliou um conjunto de indicadores que constituem o Índice de Bem-estar (IBE) em Portugal, entre os quais destacam-se a *participação cívica e governação* e o *ambiente*. Os resultados aplicados ao período de 2004 a 2012 revelam uma evolução negativa nos índices de confiança da população portuguesa em relação às instituições. Embora subtil, o índice de participação em atividades públicas e a qualidade apercebida dos serviços públicos revela, no geral, um comportamento continuamente ascendente. O estudo mostra também uma evolução em grande parte dos índices ambientais avaliados, tais como qualidade do ar, resíduos sólidos recolhidos com destino a aterros e população que reporta problemas de poluição na sua vizinhança (reclamações). Embora o referido estudo sinalize a evolução nos processos participativos e o aumento da satisfação dos portugueses relativamente a alguns parâmetros ambientais, a confiança relativamente às instituições continua a ser um aspeto frágil da governação em Portugal. Adicionalmente, seriam necessários estudos mais aprofundados para a melhor avaliação desses resultados aplicados à participação pública em matéria de ambiente.

ao ambiente (Almeida, 2004). Contudo, essa maior sensibilidade e envolvimento dos cidadãos nas pequenas ações do dia-a-dia, fruto do maior do acesso à informação ambiental e da crescente importância atribuída aos problemas dessa natureza face a problemas de ordem social e económica, parece não ser suficiente para o estabelecimento de uma efetiva cultura de participação pública na área ambiental.

Para além da tradição incipiente de participação pública, o País revela que só uma pequena parcela dos seus líderes políticos locais, nomeadamente os Autarcas, aceita a participação do público em todas as fases dos processos de tomada de decisão, conforme destaca um inquérito realizado por Almeida (2004). A maior parte dos inquiridos acredita que os processos de tomada de decisão devem ser reservados aos líderes políticos eleitos e aos técnicos ou considera as matérias de discussão demasiado complexas para o público. Os resultados evidenciam uma nítida incongruência no que diz respeito ao papel cada vez mais importante dos cidadãos, das Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA) e dos agentes privados nos processos de tomada de decisão, especialmente no contexto de uma sociedade democrática em que a integração dos diversos interesses e a corresponsabilização dos intervenientes são de grande importância.

Em Portugal, identifica-se um conjunto de áreas potenciais para a participação do público no desenvolvimento de planos, localização de equipamentos e de infraestruturas e desenvolvimento de políticas ambientais, tais como os planos de transformação do uso do solo (por exemplo, Planos Diretores Municipais - PDMs), a Avaliação de Impacte Ambiental, a Avaliação Ambiental Estratégica e as estratégias locais em matéria de ambiente, nomeadamente a Agenda 21 Local (A21L) e os planos de ambiente (Vasconcelos, 1997; Vasconcelos, 2001; Partidário e Jesus, 2003; Crespo, 2004; Araújo, 2011; Guerra, 2011)<sup>12</sup>.

Portugal mostra avanços consideráveis no que diz respeito ao estabelecimento de um quadro legislativo que confere o direito à participação dos cidadãos em matéria de ambiente e de ordenamento do território. O País evidencia a crescente participação nos planos de gestão das bacias hidrográficas, nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), nos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) e o aumento do associativismo na área ambiental como instrumento imprescindível de participação dos cidadãos impulsionado pela criação do estatuto das ONGA, Lei n.º 35/98, de 18 de Julho<sup>13</sup> (Agência Portuguesa do Ambiente - APA<sup>14</sup>). Evidencia-se também um número crescente de A21L (Fidélis & Pires, 2009) e de planos de ambiente locais (Schmidt, Nave e Guerra, 2005, referido em Fidélis & Pires, 2009), com o

---

<sup>12</sup> A importância histórica desses instrumentos no incentivo à participação pública na área ambiental foi abordada no capítulo 2.

<sup>13</sup> Revoga a Lei n.º 10/87, de 4 de Abril.

<sup>14</sup> Consult. 3 Set. 2012, disponível em:  
<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=181>.



envolvimento da sociedade civil para a sua conceção e consolidação. Esses dados sinalizam, por um lado, uma transformação gradativa na estrutura institucional para a participação do público em matéria de ambiente e de ordenamento do território. Por outro lado, estudos e relatórios institucionais na área destacam iniciativas mais centradas nos interesses individuais do que em discussões mais abrangentes (Fidélis e Pires, 2009), ou a restrição de práticas participativas concentradas no direito de acesso à informação e na discussão pública, como é o caso dos planos de ordenamento do território (DGOTDU, 2009).

Ainda que o País revele avanços significativos na estrutura institucional para a participação pública, é também evidente que os processos participativos parecem se concentrar mais nos mecanismos de regulação que fomentam a participação pública (ver, por exemplo, Fidélis e Pires, 2009) do que propriamente no amplo envolvimento do público nas diversas fases de conceção, de consolidação e de revisão das políticas de ambiente e de ordenamento do território. Conforme lembra Aragão (2014), mesmo com os avanços evidenciados no ordenamento jurídico português que se revela cada vez mais aberto à participação pública, observa-se claramente uma fraca adesão dos cidadãos às inúmeras oportunidades de influenciarem as decisões políticas e de manifestarem as suas preferências ambientais.

No âmbito dos protestos ambientais em Portugal, foram identificados alguns estudos relevantes que envolvem, no geral, movimentos não-organizados e de origem local (Figueiredo, Fidélis e Pires, 2001; Figueiredo e Fidélis, 2003) ou a apresentação de reclamações ambientais aos governos locais vista como uma forma individual de protesto (Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011). Esses estudos destacam problemas essencialmente associados ao meio urbano, tais como poluição hídrica, saneamento básico, gestão dos resíduos sólidos urbanos, ruído e poluição atmosférica. Outros tipos de problemas são também identificados, como, por exemplo, as construções, as infraestruturas, as atividades industriais e as áreas naturais (ver capítulo 2).

Para além dos estudos supracitados, identificaram-se os conflitos relacionados com a instalação da coíncineração de resíduos industriais perigosos (RIP) que foi objeto de inúmeras ações de protesto no País entre o final da década de 90 e o ano de 2002 (Nunes e Matias, 2003). Segundo os autores, os conflitos decorridos fomentaram o debate público sobre as políticas ambientais, a participação dos cidadãos, a orientação científica, as relações entre a ciência e a democracia e entre o Estado e a sociedade, com o amplo envolvimento de diversos atores, tais como as populações locais, os *media*, as associações ambientalistas, as organizações cívicas, as universidades, o poder local, o governo, entre outros.

Regra geral, os estudos sobre protestos ambientais não trazem uma descrição dos atores envolvidos, normalmente distinguidos como reclamantes ou participantes locais, requeridos e responsáveis pela ocorrência dos problemas ambientais. Não obstante, no contexto dos

movimentos ambientalistas de base popular em Portugal, Figueiredo, Fidélis e Pires (2001) identificam os residentes como os principais participantes nos protestos, perfazendo mais de 80% do total dos casos analisados. De forma semelhante, o trabalho de investigação desenvolvido por Carvalho e Fidélis (2009b, 2009c, 2011), relativo ao estudo das reclamações ambientais submetidas ao município de Aveiro, identifica os munícipes como principais agentes de protesto. Para além dos munícipes, esses estudos distinguem um conjunto diversificado de atores, nomeadamente as associações ambientalistas locais, as instituições regionais, o setor empresarial (indústria e prestadores de serviços), entre outros. A análise dos requeridos na resolução dos conflitos e dos problemas reclamados revela um conjunto vasto de atores, destacando-se os governos locais e o setor empresarial. Em menores proporções, identificam-se o Estado, os representantes do poder central, os produtores semi-privados, os cidadãos e as associações ambientalistas, entre outros. Finalmente, é consensual que os principais responsáveis pela ocorrência dos problemas ambientais são os próprios munícipes/residentes e que o setor empresarial também se distingue como uma expressiva fonte poluidora (Figueiredo, Fidélis e Pires, 2001; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011).

Na sequência dessa breve contextualização sobre a participação pública e os protestos ambientais em Portugal, apresenta-se uma descrição sumária do quadro legislativo nacional sobre o direito de acesso à informação e a participação pública em matéria de ambiente, destacando-se os diplomas aplicáveis e respetivas orientações.

### **4.4. Enquadramento legislativo do acesso à informação e da participação pública em matéria de ambiente**

Neste trabalho de investigação, a apresentação de reclamações é vista como uma forma de participação individual na defesa do ambiente, no apelo por melhores níveis de qualidade ambiental ou na reparação de situações nocivas ao ambiente, tidas como essenciais à promoção da qualidade de vida e ao bem-estar da população. Para o adequado exercício de participação, é necessário que o público esteja suficientemente esclarecido acerca dos mecanismos que permitem a manifestação do seu descontentamento com o estado do ambiente e das decisões associadas. Neste contexto, a presente seção abrange uma breve discussão sobre o quadro legal nacional relativo ao direito de acesso à informação ambiental e ao *princípio da participação* enquanto preceitos fundamentais para o enquadramento dos procedimentos administrativos para a apresentação de reclamações ambientais.

No âmbito do direito de acesso à informação e da participação pública em matéria de ambiente, Canotilho (1998) salienta que o “esverdear da legislação” tem como consequência a consagração dos princípios do Direito do Ambiente internamente e do Direito Internacional. Para o especialista,

o *princípio da participação* está fortemente ligado ao direito de acesso à informação, uma vez que somente quando os cidadãos estão devidamente informados é que podem exercer convenientemente o seu direito de participação.

O direito de acesso à informação ambiental está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), cujo Art.º 268 prevê aos cidadãos o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos salvaguardando, naturalmente, as matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas (Sendim, 2002). Esse direito, conhecido como “princípio do arquivo aberto”, refere-se não apenas às matérias ambientais, mas a um vasto conjunto de informações de interesse público que estão sob a tutela dos órgãos da Administração. Está ainda salvaguardado no n.º 1 desse mesmo artigo o acesso à informação procedimental, que consiste, basicamente, no direito conferido aos cidadãos de serem informados pela administração pública acerca do andamento e da resolução dos processos em que eles sejam diretamente afetados. O autor destaca que os referidos documentos são públicos, podendo ser consultados e copiados por qualquer cidadão. Para além de estar intimamente associado à transparência das atividades administrativas, o autor acrescenta que o acesso à informação é extremamente importante no contexto ambiental, permitindo o exercício do direito de participação, da prevenção e da repressão das infrações ambientais e urbanísticas.

As modalidades que preveem o acesso à informação em Portugal estão definidas no âmbito do *direito de acesso a documentos administrativos* e do *direito de acesso à informação procedimental*. A primeira prevê o acesso à informação administrativa de âmbito geral e a segunda refere-se especificamente aos casos em que esteja a decorrer ou tenha decorrido um procedimento administrativo no qual o requerente seja interessado. O quadro 4.1 descreve sucintamente a legislação aplicável.

Quadro 4.1 - Modalidades do direito de acesso à informação.

Modalidade	Diploma aplicável	Disposições gerais
Documentos administrativos	Lei de Acesso aos Documentos da Administração (LADA) - Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto (revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redação introduzida Leis n.º 8/95, de 29 de Março e n.º 94/99, de 16 de Julho).	Regula o acesso e a reutilização dos documentos administrativos de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade.
Informação procedimental	Código do Procedimento Administrativo, artigos 61.º a 65.º - Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (com a versão mais recente introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro).	Disciplina especificamente o acesso à informação nos casos que envolvem um procedimento administrativo.

Fonte: adaptado de Sendim (2002).

A esse respeito, Cordeiro e Pratas (2005) destacam que o direito de acesso à informação abrange uma componente não-procedimental destinada a salvaguardar a fiscalização e a avaliação direta da atuação pública e outra componente procedimental, que visa garantir a participação *“consciente e oportuna do interessado no procedimento”* (Correia, 1994, p.142, referido em Cordeiro e Pratas, 2005).

Portugal contempla ainda um diploma que regula especificamente o acesso à informação sobre ambiente na posse de autoridades públicas ou detida em seu nome, fruto da transposição da Diretiva 2003/4/CE para a ordem jurídica interna, Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho<sup>15</sup>.

Com o objetivo de zelar pelo cumprimento da Lei de Acesso aos Documentos da Administração (LADA), foi criada a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), que constitui uma entidade pública independente a funcionar junto da Assembleia da República<sup>16</sup>. Os cidadãos cujos pedidos de acesso à informação administrativa tenham sido recusados podem dirigir a queixa à CADA, que deverá emitir e enviar um parecer aos envolvidos em prazo estipulado. É importante salientar que esse parecer não possui um caráter vinculativo, o que não obriga o órgão da Administração a responder às suas considerações (Andrade, 2005). Não obstante, a atuação da CADA representa, indubitavelmente, uma mais-valia no exercício do direito de acesso à informação administrativa, constituindo uma espécie de interface entre os órgãos da Administração e os cidadãos tolhidos no seu direito de aceder à informação solicitada. Essa lei possibilitou às associações de defesa do ambiente ocuparem uma posição de destaque tanto nas esferas públicas como privadas, contribuindo decisivamente para a atual configuração do movimento ambientalista em Portugal (Nave e Fonseca, 2000). Os autores mencionam que a LADA surge num momento em que a intervenção por parte das associações nacionais assume um maior relevo no País, funcionando como uma espécie de observatório dos danos ao ambiente<sup>17</sup>.

A atuação das ONGA na Administração Pública passou a ser regulamentada pela Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, que regulamenta o acesso à informação e os direitos de participação e de intervenção das ONGA com vista à promoção do direito à boa qualidade ambiental. Segundo Nave e Fonseca (2000), essa lei introduz algumas alterações provenientes de reivindicações das ONGA relativas a algumas matérias que não estavam bem enquadradas na Lei de Bases do Ambiente (LBA), tais como a necessidade de distinção formal entre ONGs ambientalistas e as de âmbito de

---

<sup>15</sup> De referir que, como país integrante da Convenção de Aarhus, Portugal elabora um relatório sobre a sua implementação periodicamente, de três em três anos, que podem ser consultados no site da APA. Consult. 13 Nov. 2013, disponível em: <http://www.apambiente.pt/?ref=x158>.

<sup>16</sup> Consult. 20 Nov. 2012, disponível em: [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

<sup>17</sup> Vale destacar a criação da Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA), em 1991, que constitui a maior organização ambientalista do País. A CPADA tem como objetivo principal a defesa do ambiente, especialmente através do fenómeno do associativismo. Consult. 10 Set. 2012, disponível em: <http://www.cpada.pt/>.

atuação mais lato, a atribuição do estatuto de utilidade pública, a clarificação dos meios de participação e de acesso à informação, entre outros.

Portugal conta também com um sistema integrado de informação documental de legislação (nacional, comunitária, internacional e estrangeira), de jurisprudência e de doutrina em matéria de ambiente, denominado de Sistema de Informação Ambiental sobre Direito do Ambiente<sup>18</sup> (SIDDAMB), cujo objetivo principal é proporcionar o acesso a essa informação sob a forma de texto integral. O sítio eletrónico do SIDDAMB proporciona não apenas o acesso à legislação ambiental, como também possibilita o seu melhor entendimento através da disponibilização de análise jurídica associada, representando uma fonte de informação relevante para o público em geral e demais atores com interesse e responsabilidade. Os cidadãos portugueses dispõem ainda do Sistema Nacional de Informação de Ambiente<sup>19</sup> (SNIAmb), que visa otimizar e racionalizar os procedimentos de recolha, de avaliação e de comunicação de informações fiáveis e pertinentes sobre o ambiente, fornecendo suporte aos processos de tomada de decisão, à elaboração e à implementação de políticas e estratégias ambientais, bem como à sua integração nas políticas setoriais. O SNIAmb agiliza e simplifica os procedimentos no âmbito da monitorização, da análise, da partilha e do *reporting* das informações, disponibilizando os dados para os utilizadores finais de forma aberta e transparente, com recurso a ferramentas como a Internet e as tecnologias de satélite. As ferramentas para a visualização dos dados estão disponíveis sob a forma de um portal de metadados geográficos e documentais, um portal de indicadores de desenvolvimento sustentável e um visualizador de informação geográfica.

A apresentação de reclamações ambientais constitui uma matéria difusa no quadro legislativo nacional que poderá ser encontrada na CRP, nos diplomas que preveem o direito à participação, como o direito de petição e de participação procedimental e ainda, especificamente no caso das incomodidades associadas à poluição sonora, no Regulamento Geral do Ruído, sendo esse último dotado de disposições específicas acerca da submissão de reclamações.

Considerando que o direito ao ambiente é antes de mais um direito do Homem, a apresentação de reclamações poderá ser entendida como a realização da proteção jurídica subjetiva a um ambiente sadio e de qualidade<sup>20</sup>. É ainda concebida como uma forma de participação não-procedimental que pode ser exercida para os mais variados tipos de problemas ambientais que

<sup>18</sup> Consult. 7 Jan. 2012, disponível em: <http://siddamb.apambiente.pt/>.

<sup>19</sup> Consult. 10 Set. 2012, disponível em:

[http://sniamb.apambiente.pt/portalmetadados/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14&Itemid=10&lang=pt](http://sniamb.apambiente.pt/portalmetadados/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=10&lang=pt). O SNIAmb vai ao encontro da Diretiva *IN*frastructure for *S*patial *I*nfoRmation in Europe (INSPIRE) e do Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de Agosto, que a transpõe, bem como da Diretiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente que dá cumprimento às obrigações resultantes da Convenção de Aarhus, e da iniciativa Europeia *Shared Environmental Information System* (SEIS). Vale destacar que o SNIAmb foi distinguido com o Prémio “Projeto SIG 2011” no 10.º Encontro de Utilizadores ESRI Portugal.

<sup>20</sup> Adaptado de Silva (2002).

afetam o direito subjetivo dos cidadãos e que poderão se refletir na forma de protestos locais (Carvalho, 2007). Desta forma, a apresentação de reclamações ambientais aos governos locais pode ser considerada como uma forma de participação do público, normalmente de caráter individual, na defesa do ambiente ou no apelo por melhores níveis de qualidade ambiental, conforme referido neste capítulo.

O *princípio da participação*, de acordo com a definição de Andrade (2005, p. 9), “apela ao envolvimento dos cidadãos, individualmente ou através das suas organizações, na formulação e na execução da política de ambiente, como forma de garantir a transparência das decisões, a sua melhor aceitação e qualidade”.

O direito de participação está salvaguardado no quadro legislativo Português, estando integrado na CRP, no Código do Procedimento Administrativo (CPA), na LBA e na lei sobre o direito de iniciativa procedimental. No âmbito da CRP, o Artigo 66.º confere a todos o “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, sendo incumbido ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, assegurar esse direito num quadro de desenvolvimento sustentável. O Artigo 267.º, n.º 1, define que a Administração Pública deverá estar estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na gestão efetiva e, finalmente, o Artigo 268.º, n.º 4, dispõe sobre o direito de participação na atividade administrativa. Embora não contemple orientações específicas para a participação pública, o CPA (Artigo 7.º, n.º 1, alínea b) define a obrigatoriedade de a Administração receber, apoiar e considerar as sugestões e as informações dos particulares na sua atividade. No caso da LBA (Artigo 4.º m, alínea e), impõe-se ao Estado o dever de promover o envolvimento dos cidadãos nas políticas ambientais e de assegurar aos cidadãos o direito de intervir na elaboração e no acompanhamento da aplicação das políticas ambientais. A LBA prevê também o direito de participação e de intervenção dos cidadãos, das associações não-governamentais e dos demais agentes interessados nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente, bem como a participação pública na elaboração e na revisão dos instrumentos de planeamento e de avaliação ambiental (Artigos 6.º, 16.º e 18.º). Por último, a Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto<sup>21</sup>, relativa ao direito de iniciativa procedimental através do direito de petição, define que o cidadão poderá apresentar um pedido ou uma proposta a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública para a adoção de medidas destinadas à solução do problema em causa. O quadro 4.2 sintetiza os instrumentos legais que salvaguardam o direito à participação.

---

<sup>21</sup> Com as mais recentes alterações introduzidas pela Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto.

Quadro 4.2 - Quadro-síntese dos instrumentos legais que salvaguardam o direito à participação.

Instrumento legal	Especificação	Disposições gerais no âmbito da participação
Constituição da República Portuguesa	Art. 66.º	Direito de envolvimento e de participação dos cidadãos.
	Art. 267.º, n.º 1	Aproximar a Administração Pública dos cidadãos e assegurar a participação dos interessados.
	Art. 268.º, n.º 4	Direito à participação na atividade administrativa.
Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro <sup>22</sup> (Código do Procedimento Administrativo)	Art. 7.º, n.º 1, alínea b	Considerar no âmbito das suas atividades as informações e sugestões advindas dos particulares.
Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril <sup>23</sup> (Lei de Bases do Ambiente)	Art. 4.º, alínea e	Obriga ao envolvimento dos cidadãos nas políticas ambientais e assegura aos cidadãos o direito de intervir na elaboração e no acompanhamento da aplicação das políticas ambientais.
	Art. 6.º, n.º 1	Direito dos cidadãos, das associações não-governamentais e dos demais agentes interessados de intervenção e de participação nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente.
	Art. 16.º, n.º 3	Participação pública na elaboração e na revisão dos instrumentos de planeamento.
	Art. 18.º, n.º 2	Contributos recebidos através da consulta e da participação pública nos instrumentos de avaliação ambiental.
Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto	-	Garantia do direito do exercício de petição.

Os cidadãos podem exercer uma série de direitos subjetivos, denominados de “garantias administrativas”, que visam promover o desempenho da função administrativa do Estado. Nos casos em que uma determinada atividade lesiva não esteja autorizada, e uma vez que seja constatado um dano ambiental efetivo ou uma situação nociva iminente, os cidadãos poderão requerer o direito de petição<sup>24</sup>. Em linhas gerais, o direito de petição consiste em remeter pedidos à Administração Pública que se destinem à garantia da qualidade do ambiente, como, por exemplo, a suspensão de uma determinada atividade, ou obrigar um infrator a reparar um dano pelo qual ele seja responsável (Sendim, 2002).

Relativamente aos casos em que as atividades lesivas ou potencialmente lesivas estejam autorizadas, os cidadãos podem recorrer às “garantias impugnatórias”, destacando-se o direito de reclamação ou o direito de recurso (Sendim, 2002, p. 95). O autor define o direito de reclamação como “o direito que os cidadãos têm de solicitar ao autor de um ato administrativo ambientalmente

<sup>22</sup> Alterado pela Declaração de Retificação n.º 265/91, de 31 de Dezembro, Declaração de Retificação n.º 22-A/92, de 29 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro e Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho.

<sup>23</sup> Revoga a Lei n.º 11/87, de 07 de Abril.

<sup>24</sup> Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as mais recentes alterações introduzidas pela Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto.

lesivo (...) a sua revogação ou modificação, invocando para tanto a sua conformidade com o ordenamento jurídico (...)”. O direito de recurso fundamenta-se na mesma lógica que o direito de reclamação, distinguindo-se pelo fato de não ser dirigido ao autor do ato lesivo ao ambiente, mas ao superior hierárquico daquele que praticou o ato.

Existem ainda outros regimes especiais de participação, como é o caso do procedimento de audiência prévia, da participação na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, da participação nos procedimentos de licenciamento de operações urbanísticas e da participação nos procedimentos de Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) dos projetos públicos ou privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente (Sendim, 2002). Adicionalmente, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE<sup>25</sup>) instituída pelo Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho<sup>26</sup>, prevê a participação do público no procedimento de avaliação ambiental com o objetivo de sensibilizá-lo para os efeitos de determinados planos e programas sobre o ambiente e adotar um modelo para a sua participação junto às entidades com responsabilidades sobre o ambiente. Cabe também destacar que a participação do público está prevista no Regime de Emissões Industriais (REI), regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto<sup>27</sup>, relativo à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como às regras destinadas a evitar ou a reduzir as emissões para o ar, a água e o solo, assim como reduzir a produção de resíduos<sup>28</sup>.

A Lei de Responsabilidade Ambiental, instituída pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho<sup>29</sup>, prevê o pedido de intervenção em seu Artigo 18.º, que constitui o direito de todos os interessados apresentarem as suas observações e solicitarem informações às autoridades competentes relativas às situações que envolvam danos ambientais ou sua ameaça iminente. Esse procedimento pressupõe uma forma de participação do público na medida em que confere não apenas o direito de comunicar o dano ambiental observado, como também de solicitar a intervenção das autoridades competentes na sua prevenção ou resolução.

Para além dos diplomas-base referidos nesta seção, descrevem-se os principais instrumentos legislativos e estratégicos, nomeadamente os diplomas pertencentes ao quadro legislativo ambiental setorial e do ordenamento do território, bem como as principais estratégias e políticas de ambiente que conferem ao cidadão o direito de acesso à informação ambiental e de

---

<sup>25</sup> Transpõe a Diretiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, e a Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio, relativa à participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente (cf. Convenção de Aarhus - Resolução da AR n.º 11/2003, de 25 de Fevereiro).

<sup>26</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de Maio.

<sup>27</sup> Esse diploma transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2010/75/UE, de 24 de Novembro, relativa às Emissões Industriais (DEI), e revoga o Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto.

<sup>28</sup> O referido diploma define as situações específicas em que está prevista a participação do público na tomada de decisões, tais como o início de exploração de novas instalações ou o desenvolvimento de alteração substancial em determinada atividade.

<sup>29</sup> Com as mais recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março.



participação pública. A descrição apresentada enfatiza o modo como a participação pública e o direito de acesso à informação têm vindo a ser contemplados nos quadros de natureza legal e estratégica que representam os referenciais de qualidade do ambiente e de ordenamento do território por meio dos quais os cidadãos podem fundamentar as suas reclamações. Incorporada aos instrumentos regulamentares e estratégicos supracitados, a participação pública permite aos diversos atores envolvidos manifestarem as suas opiniões e apresentarem o seu contributo nas diversas fases envolvidas, desde a conceção até a revisão dos instrumentos. Por sua vez, o acesso à informação é entendido como um facilitador da participação do público na medida em que permite esclarecer e fundamentar as opiniões e reivindicações dos diversos atores envolvidos, conforme mencionado.

Entre os instrumentos legislativos em matéria de ambiente, destacam-se a Lei da Água, a Lei-Quadro da Qualidade do Ar e o Regulamento Geral do Ruído. No quadro dos instrumentos estratégicos relativos ao ordenamento do território, ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável, enfatizam-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), instituído pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro<sup>30</sup>, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC<sup>31</sup>) e o Plano Nacional da Gestão de Resíduos (PNGR). Os quadros 4.3 e 4.4 mostram os principais instrumentos legislativos ambientais e os principais instrumentos estratégicos em matéria de ambiente, de desenvolvimento sustentável e de ordenamento do território que preveem o direito de acesso à informação e a participação pública.

---

<sup>30</sup> Retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007 e n.º 103-A/2007.

<sup>31</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de Abril.

Quadro 4.3 - Principais instrumentos legislativos em matéria de ambiente que preveem o direito de acesso à informação e a participação pública.

Instrumentos legislativos	Principais objetivos	Participação do público e direito de acesso à informação
Qualidade do ar - Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de Setembro.	Define as linhas de orientação da política de gestão da qualidade do ar e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 96/62/CE, do Conselho, de 27 de Setembro, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente.	Art. 12.º, que prevê a disponibilização pela Direção Geral do Ambiente <sup>30</sup> das informações e dos relatórios sobre a ocorrência de níveis acima do valores limites, os planos e os programas destinados ao cumprimento dos valores limites no prazo fixado, bem como os avanços evidenciados.
Regulamento Geral do Ruído - Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro <sup>31</sup> .	Prevenção do ruído, controlo da poluição sonora e estabelecimento de medidas para esses fins, tendo em vista a salvaguarda da saúde e o bem-estar das populações.	Não contempla disposições acerca da participação pública e do direito de acesso à informação. Não obstante, abrange orientações para a apresentação de reclamações, nomeadamente no seu Art. 10.º que confere aos interessados o direito de apresentarem queixas às autoridades policiais nas situações enquadradas em ruído de vizinhança.
Lei da Água - Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro <sup>32</sup> .	Define o enquadramento para a gestão sustentável das águas superficiais e subterrâneas e transpõe para o direito interno um conjunto de normas essenciais da Diretiva Quadro da Água (DQA) <sup>33</sup> .	Art. 25.º e 26.º, que preveem a intervenção dos particulares, utilizadores dos recursos hídricos e respetivas associações na elaboração, na execução e na alteração dos instrumentos de planeamento, a participação dos interessados na fase de discussão pública e a participação pública prévia através do sítio eletrónico da autoridade nacional da água. Art. 84.º e 85.º, que preveem a participação dos individuais e dos coletivos nas fases de elaboração, de revisão e de atualização dos planos e o direito de acesso à informação sobre o estado das águas e os planos de gestão de bacia hidrográfica <sup>34</sup> .

<sup>30</sup> Atual APA.

<sup>31</sup> Altera o Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro. Retificado pela Declaração de Retificação n.º 18/2007, de 16 de Março e alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2007, de 1 de Agosto.

<sup>32</sup> Com as mais recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho.

<sup>33</sup> A DQA estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. A transposição da DQA é complementada pelo Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de Março.

<sup>34</sup> De referir que o Artigo 14.º da DQA relativo à informação e à consulta do público não foi transposto para a legislação nacional, mas sim transcrito. A Lei da Água, em seu Art. 85.º, não traz indicações sobre como é feita a consulta pública, quem constitui o público, como esse pode participar e quais são os efeitos da participação, o que implica numa fragilidade relativamente ao exercício do direito à participação.

Quadro 4.4 - Principais instrumentos estratégicos em matéria de ambiente, de desenvolvimento sustentável e de ordenamento do território que preveem o direito de acesso à informação e a participação pública.

Instrumentos estratégicos	Principais objetivos	Direito de acesso à informação e participação do público
PNPOT	Estabelece os objetivos para a organização do território nacional e identifica o quadro de referência para a elaboração e a articulação dos demais instrumentos de gestão territorial (IGT), com destaque para os PROT (Planos Regionais de Ordenamento do Território) e os PMOT (Planos Municipais de Ordenamento do Território).	O PNPOT definiu seis objetivos estratégicos, sendo o sexto referente ao reforço da qualidade e da eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições <sup>35</sup> . Foi proposto um conjunto de mecanismos que visam fomentar e auxiliar a participação do público, tais como a ampla difusão de informações sobre a gestão territorial através de um sistema nacional de dados sobre o território, simplificar o relacionamento dos cidadãos com as entidades competentes através da criação de serviços de atendimento concentrados (balcão único), reforçar os mecanismos de acesso à informação no âmbito da elaboração e divulgação dos instrumentos de gestão territorial com o auxílio das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), rever os modelos de acompanhamento, participação e concertação previstos no regime jurídico dos IGT, desenvolver ações de sensibilização, educação e mobilização dos cidadãos para uma cultura valorizada de ordenamento do território, estimular e fomentar a participação dos jovens em ações sobre ordenamento do território, entre outros.
ENCNB	A sua meta principal consiste em tornar Portugal um dos países mais atrativos da UE até o ano de 2015, promovendo-se o desenvolvimento económico, social, ambiental e a responsabilidade social.	A estratégia reforça que a educação e a sensibilização ambiental são essenciais à participação dos cidadãos nas políticas ambientais, nomeadamente por meio do acesso à informação ambiental. Salienta-se a importância da participação dos atores socioeconómicos e do público no desenvolvimento e na implementação de políticas transversais e integradoras. A participação é garantida na elaboração, na revisão e nos termos de implementação dos planos e dos programas de ação.
ENDS	Conservação da natureza e da diversidade biológica, promoção da utilização sustentável dos recursos biológicos e contribuição para o cumprimento dos objetivos de cooperação internacional sobre conservação da natureza, sobretudo os definidos na Convenção sobre a Diversidade Biológica <sup>36</sup> .	O documento define a participação como um dos seus princípios fundamentais e recomenda a promoção da informação e a intervenção dos cidadãos nas fases de discussão da política e nas ações para a conservação da natureza e para a utilização sustentável dos recursos biológicos. A estratégia ressalta a importância da sinergia entre a informação e a participação do público na discussão da política de conservação da natureza.

<sup>35</sup> A participação pública está prevista nos diversos níveis de intervenção definidos pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU - Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto), quer nos instrumentos de natureza estratégica, de âmbito nacional e regional, quer nos instrumentos de natureza regulamentar de âmbito local. Ela assume particular relevância à escala local, estando prevista nas diversas fases do planeamento, nomeadamente a elaboração, a concertação, a discussão pública e a implementação do plano (ver, por exemplo, Cecílio, 2012).

<sup>36</sup> Retificada através do Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho.

(Continuação Quadro 4.4)

Instrumentos estratégicos	Principais objetivos	Direito de acesso à informação e participação do público
ENAAC	Aumentar a consciencialização sobre as alterações climáticas, atualizar e disponibilizar o conhecimento científico sobre esse fenómeno e respetivos impactos e reforçar as medidas que o País deverá adotar para controlar os seus efeitos.	A estratégia salienta a importância do incentivo a um elevado grau de envolvimento e de participação do público, além da disponibilização de informações aos cidadãos, empresas e outros agentes sociais sobre os impactos esperados.
Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2011 - 2020 (PNGR) <sup>37</sup>	Fixa os objetivos estratégicos de âmbito nacional da política de gestão de resíduos e as regras orientadoras que assegurem a coerência dos planos específicos de gestão de resíduos.	O PNGR contempla um conjunto de objetivos, entre os quais destaca-se a importância do fomento à cidadania ambiental, com reforço e apoio às atividades de comunicação e sensibilização desenvolvidas pelas entidades gestoras de fluxos específicos, fomento ao envolvimento dos cidadãos e dos agentes nos processos de tomada de decisão e integração da gestão de resíduos e do uso sustentável dos recursos no currículo dos ensinos básico e secundário.

<sup>37</sup> Em Portugal, as orientações estratégicas para a gestão de resíduos foram consagradas em vários planos específicos, destacando-se o Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), que já se encontra em sua segunda versão, o Plano Estratégico de Resíduos Hospitalares (PERH) e o Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais (PESGRI).

O enquadramento apresentado permite contextualizar a apresentação de reclamações como uma manifestação de participação pública na defesa do ambiente. Em Portugal, verifica-se um conjunto diversificado de entidades e de procedimentos por meio dos quais o público pode apresentar as suas reclamações. A próxima seção referencia esses procedimentos, os diplomas aplicáveis, as entidades envolvidas e respetivas competências.

#### 4.5. Procedimentos para a apresentação de reclamações em matéria de ambiente

Tendo como referência o direito à participação, estão previstos diversos meios através dos quais os cidadãos podem apelar à resolução dos problemas ambientais, sendo a apresentação de reclamações uma forma frequentemente utilizada. A apresentação de reclamações às entidades com responsabilidades sobre o ambiente envolve um conjunto de meios formais e informais, que traduzem formas de participação remota e presencial nas entidades civis e policiais<sup>38</sup>, tais como linhas telefónicas, formulários eletrónicos *on-line*, correios eletrónicos, Livro de reclamações e contato pessoal, conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 4.5 - Meios disponíveis para a apresentação de reclamações na Administração Pública.

Entidades civis		Entidades policiais	
Meios remotos	Meios presenciais	Meios remotos	Meios presenciais
Contato telefónico	Livro de reclamações	Contato telefónico GNR, inclusive do SEPNA.	Comparência na entidade policial
Correio eletrónico	Gabinete de atendimento ao munícipe	Contato telefónico Polícia de Segurança Pública (PSP), inclusive da Brigada de Proteção Ambiental (BriPA) <sup>39</sup>	
Plataforma <i>on-line</i>	Comparência no órgão da Administração Pública	Linha SOS Ambiente e Território da GNR	
		Plataforma <i>on-line</i> SOS Ambiente e Território	

A seguir, descrevem-se as formas remotas para a submissão de reclamações:

- i) linha “SOS Ambiente e Território” disponível através do número 808 200 520<sup>40</sup> do SEPNA/GNR<sup>41</sup>: o “SOS Ambiente e Território” constitui um serviço telefónico disponível 24

<sup>38</sup> Cabe ressaltar que as entidades policiais possuem competências ligadas às ações de fiscalização e ao encaminhamento das queixas ambientais às autoridades competentes.

<sup>39</sup> As BriPA foram criadas em 2006, enquadradas nas Esquadras de Intervenção e Fiscalização Policial, com a finalidade de dinamizar as ações de prevenção, de fiscalização, de formação, de informação, defesa e de proteção do ambiente nas áreas urbanas, tais como resíduos sólidos urbanos, veículos abandonados na via pública, matas existentes na rede urbana das cidades e casos de animais abandonados, feridos ou mortos.

<sup>40</sup> Consult. 07 Jan. 2012, disponível em:

[http://www.gnr.pt/portal/internet/sepna/12.denuncias/form\\_sepna.asp](http://www.gnr.pt/portal/internet/sepna/12.denuncias/form_sepna.asp).

horas por dia durante todo o ano, por meio do qual o público poderá expor situações que possam violar a legislação ambiental e os instrumentos de ordenamento do território. As chamadas telefónicas recebidas nos dias da semana, no período compreendido entre as 09:00h e as 18:00h, são atendidas por um técnico do Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) que está incumbido da avaliação e do esclarecimento da situação reportada. As chamadas recebidas entre as 18:00h e as 09:00h, bem como aos fins de semana e feriados, são encaminhadas para o SEPNA/GNR que, além de dar a conhecer as situações denunciadas ao IGAMAOT, possui o dever de averiguar, acompanhar e/ou mitigar as situações reportadas;

- ii) contato telefónico dos diversos órgãos da Administração Pública: essas entidades disponibilizam os contatos telefónicos para contato com o público em geral. As Câmaras Municipais têm vindo a adotar linhas telefónicas específicas para os assuntos ligados ao ambiente como, por exemplo, as “Linhas Verdes” ou os “Números Verdes”<sup>42</sup>;
- iii) apresentação de reclamações via correio eletrónico ou em formulários disponíveis *on-line*<sup>43</sup>: os órgãos da Administração Pública dispõem de correios eletrónicos para o contato direto com os cidadãos e, na maioria dos casos, de formulários disponíveis *on-line* para a apresentação de reclamações ou sugestões. Exemplos de formulários *on-line* podem ser encontrados nos sítios eletrónicos do SEPNA/GNR, IGAMAOT, Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB), Autoridade Florestal Nacional (AFN), entre outros.

Relativamente à participação presencial, a apresentação de reclamações pode se dar pelos seguintes meios:

- i) Livro de reclamações<sup>44</sup> dos serviços e dos órgãos da Administração Pública ligados ao ambiente, de âmbitos nacional, regional ou local como, por exemplo, o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a APA, o ICNB, as Câmaras Municipais, entre outros;

---

<sup>41</sup> Portaria n.º 798/06, de 11 de Agosto, que cria o SEPNA como polícia ambiental com competências de atuação em todo o Território Nacional e o Decreto-Lei n.º 22/2006, de 02 de Fevereiro, que consolida institucionalmente o SEPNA. (Consult. 14 Nov. 2012, disponível em: <http://www.gnr.pt/>).

<sup>42</sup> Um exemplo de Número Verde está disponibilizado no sítio eletrónico da Câmara Municipal de Águeda. Consult. 13 Ago. 2012, disponível em: [http://www.cm-agueada.pt/PageGen.aspx?WMCM\\_Paginald=28865](http://www.cm-agueada.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=28865).

<sup>43</sup> O anexo 4.1 mostra exemplos de formulários *on-line* para a apresentação de reclamações/sugestões e uma ferramenta de Sistema de Informação Geográfica (SIG) que permite interagir com os serviços da Câmara Municipal de Aveiro, inclusive para a submissão de reclamações (participação eletrónica).

<sup>44</sup> Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho. É importante distinguir o Livro de reclamações dos órgãos da função pública, oriundo do diploma que estabelece as medidas de modernização administrativa no que diz respeito ao acolhimento e ao atendimento dos cidadãos e dos agentes económicos, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão, daquele utilizado pelos fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contato com o público em geral. Esse último, que está ao abrigo do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro (objeto de posterior alteração pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de Maio e pela Portaria n.º 866/2009, de 13 de Agosto), contempla um vasto conjunto de atividades desde os estabelecimentos de venda ao público de prestação de serviços, instituições particulares de segurança social, instituições de crédito e sociedades financeiras, estabelecimentos do ensino superior particular e cooperativo, prestadores de serviços na área da saúde, do turismo, entre outros.

- ii) gabinete de atendimento ao munícipe das Câmaras Municipais: os municípios dispõem de gabinetes de acolhimento aos cidadãos destinados ao atendimento de assuntos de diversas naturezas, inclusive a receção de reclamações ambientais;
- iii) comparência nas demais entidades com responsabilidades sobre o ambiente: a apresentação de uma reclamação pode se dar por meio do contato presencial, comunicando-se o problema ambiental observado aos técnicos responsáveis. Para além de acolher as reclamações, essas entidades têm o dever facultar respostas aos reclamantes, quer sobre o andamento, a resolução ou o encaminhamento à entidade exterior responsável.

A título ilustrativo, e com base nos procedimentos acima referidos, a figura 4.1 demonstra esquematicamente como um cidadão poderá apresentar a sua reclamação numa Câmara Municipal.

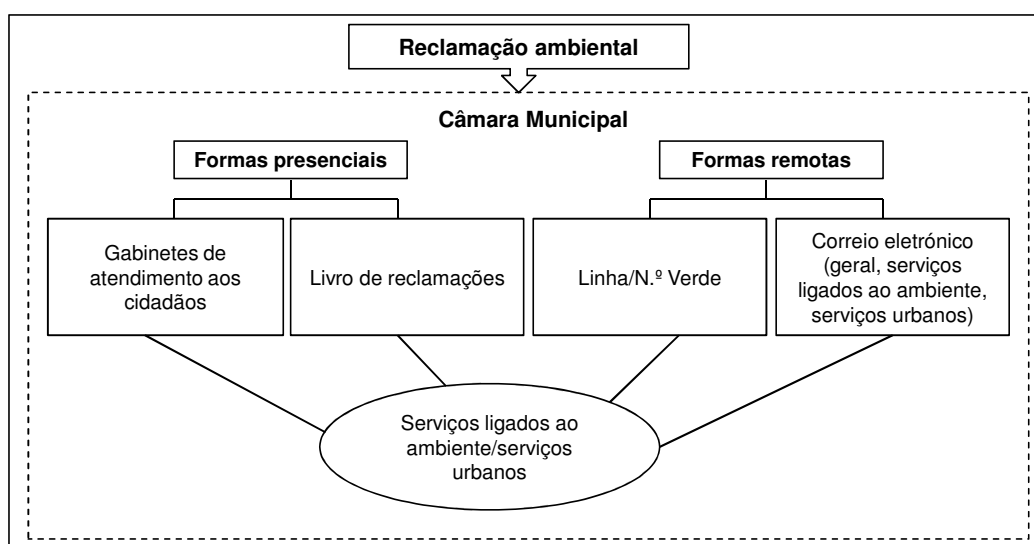


Figura 4.1 - Esquema sucinto de apresentação de reclamações ambientais numa Câmara Municipal.

Em se tratando da participação do público na Administração Local, é importante destacar a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro<sup>45</sup>, relativa ao quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais. Essa lei traz responsabilidades acrescidas às Autarquias em matéria de ambiente, parte delas transferidas da Administração Central, como forma de consubstanciar o princípio da descentralização administrativa e de atribuir uma maior autonomia ao nível local da Administração Pública (Schmidt, Nave e Guerra, 2005). No caso da apresentação de reclamações ambientais aos governos locais em específico, os cidadãos dispõem de dois procedimentos principais, nomeadamente a apresentação da reclamação no setor responsável pelas questões ambientais por meio do contato pessoal, telefónico ou correio eletrónico, e o registo da queixa no

<sup>45</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, retificada pela Declaração de Retificação 2/2008, de 28 de Janeiro.

Livro de reclamações. Este último procedimento está sob a salvaguarda do Decreto-Lei n.º 135/1999, de 22 de Abril<sup>46</sup>, que “estabelece medidas de modernização administrativa a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, designadamente o acolhimento e o atendimento dos cidadãos em geral (...)”. Esse diploma define que os serviços e organismos da Administração Pública ficam obrigados a adotar o Livro de reclamações, ou “Livro Amarelo”<sup>47</sup>, e a facultar resposta ao reclamante acompanhada da respetiva justificação e das medidas tomadas ou a serem tomadas num prazo máximo de 15 dias, independentemente da fase de tramitação da reclamação.

Ao efetuar o registo do problema no Livro de reclamações, o reclamante deverá descrever o motivo da reclamação, a localidade, a data e os dados pessoais (nome, morada, bilhete de identidade, telefone e correio eletrónico). É importante que o reclamante forneça o maior número de detalhes possível para que as autoridades locais possam averiguar a veracidade do problema reclamado e, posteriormente, proceder às medidas cabíveis. A partir desse contato, formaliza-se um procedimento administrativo<sup>48</sup> a partir do qual decorrerão os trâmites necessários à sua avaliação, acompanhamento e, se aplicável, à posterior resolução, ou procede-se ao encaminhamento para as entidades exteriores responsáveis.

Em Portugal, há um vasto quadro de entidades com responsabilidades sobre o ambiente, quer no nível central, quer nos níveis regional ou local, que atuam em diversas áreas. Muito embora elas tenham atribuições bem definidas, o público em geral nem sempre está informado acerca das suas competências, o que constitui um fator limitativo à sua aproximação e participação nesses órgãos. No quadro abaixo, descrevem-se as principais entidades administrativas e respetivas áreas de intervenção, permitindo uma melhor visualização das suas competências<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março.

<sup>47</sup> O Livro de Reclamações constitui uma forma de exercício de cidadania por parte do cidadão, consumidor de bens ou utente de serviços de natureza pública, estatal ou privada (ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/1996, de 28 de Novembro, Portaria n.º 355/1997, de 28 de Maio, Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março, e Portaria n.º 659/2006, de 3 de Julho). Para além das questões ambientais, o Livro de Reclamações contempla outras matérias ligadas ao exercício da Administração Pública.

<sup>48</sup> Note-se que as reclamações constituem procedimentos de foro administrativo.

<sup>49</sup> Devido às alterações no quadro das entidades administrativas com responsabilidades sobre o ambiente, foram utilizadas as designações vigentes na altura do período de consulta das reclamações, que se refere aos anos de 2000 a 2007.



Quadro 4.6 - Entidades com responsabilidades sobre o ambiente e síntese das respetivas áreas de intervenção.

Entidades administrativas com responsabilidades sobre o ambiente	Principais áreas de intervenção
Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território - IGAOT <sup>50</sup>	AIA, licença ambiental, resíduos, emissões de compostos orgânicos voláteis, substâncias que empobrecem a camada de ozono, emissões provenientes de grandes instalações de combustão, organismos geneticamente modificados, Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria, atividade dos governos locais no âmbito do urbanismo e do ordenamento do território.
Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade – ICNB	Proteção da biodiversidade (espécies e <i>habitat</i> )
Comissões diretivas das áreas protegidas	Atividades desenvolvidas nas áreas protegidas (parques, reservas, etc).
Agência Portuguesa do Ambiente - APA <sup>51</sup>	Combate às alterações climáticas, proteção da camada do ozono e da qualidade do ar, recuperação e valorização dos solos e outros locais contaminados, prevenção e controlo integrados da poluição, prevenção de riscos industriais graves, segurança ambiental e das populações, rotulagem e compras ecológicas, sistemas voluntários de gestão ambiental, avaliação de impacte ambiental e avaliação ambiental de planos e programas, políticas de conservação da natureza e da biodiversidade, educação, formação e sensibilização para o ambiente e o desenvolvimento sustentável, entre outros.
Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos - ERSAR <sup>52</sup>	Água para consumo humano, gestão dos resíduos sólidos urbanos.
Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs)	Ruído, emissões de compostos orgânicos voláteis, águas residuais urbanas, etc.
Instituto da Água (INAG) <sup>53</sup> e CCDR	Gestão de bacias hidrográficas, utilização do domínio hídrico, requalificação dos recursos hídricos, proteção do litoral, etc.
Câmaras Municipais	Ruído, recolha de resíduos sólidos, fiscalização e intervenção sanitária, limpeza pública, gestão urbanística, sensibilização e educação ambiental, entre outros.
<b>Demais organismos com competências para fiscalizar o cumprimento das normas ambientais e dar conhecimento das infrações às autoridades competentes</b>	
Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente - SEPNA/GNR	Conservação da natureza (fauna e flora, parques e reservas naturais, caça e pesca, incêndios florestais), contaminação do ambiente (atmosfera, água, solo), ruído, ordenamento do território, controlos sanitários, atividades extrativas, atividades perigosas ou nocivas (transporte de resíduos), cortes de árvores sem autorização, maus tratos a animais, etc.
Autoridade Florestal Nacional - AFN	Proteção da floresta

Fonte adaptada: Andrade (2005).

<sup>50</sup> Atual IGAMAOT.

<sup>51</sup> A Agência Portuguesa do Ambiente (APA) resulta da fusão da anterior Agência Portuguesa do Ambiente, do Instituto da Água, das Administrações de Região Hidrográfica (ARH), da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente.

<sup>52</sup> O Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro, aprova a orgânica da ERSAR.

<sup>53</sup> Atual APA, que substitui o INAG nas funções de autoridade nacional da água, conforme as alterações à Lei da Água introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho.

O sítio eletrónico do IGAMAOT sumariza um conjunto de orientações sobre os procedimentos e as entidades a serem contactadas para a apresentação de reclamações sobre água, ar, resíduos sólidos e ruído<sup>54</sup>.

As reclamações relativas às descargas de águas residuais no solo ou nas linhas de água devem ser apresentadas à Câmara Municipal (especificamente no caso de águas residuais domésticas/fossas), ou ao SEPNA. Situações alusivas às captações de água devem ser comunicadas à CCDR.

Nas situações relacionadas com os resíduos sólidos, deve-se apresentar a reclamação à Câmara Municipal, à CCDR ou ao SEPNA. A título de exemplo, os problemas relativos aos resíduos sólidos constituem o tipo de queixa mais frequente no total de infrações, ou Autos de Notícia por Contra-Ordenação, registadas pela Linha SOS Ambiente entre os anos de 2002 a 2007, conforme apontam os dados do relatório de atividades do SEPNA (SEPNA/GNR, 2007).

No âmbito do *ruído*, quaisquer reclamações podem ser apresentadas na respetiva CCDR ou nas próprias Câmaras Municipais. Se o tipo ou origem do ruído não se enquadrar nas competências atribuídas pelo Regulamento Geral do Ruído, a reclamação deverá ser encaminhada à entidade responsável. Esse constitui o único diploma ambiental que abrange disposições acerca da apresentação de reclamações, o que pode ser justificado pela crescente sensibilização dos cidadãos nessa matéria, revelando-se como um dos problemas de ambiente mais percecionados pelas populações (CCE, 1990; Dasgupta e Wheeler, 1997; Bindé, 1998; CCE, 1998; Izazola, Martínez e Marquette, 1998; Brown, 2003; CCE, 2004; CCE, 2006; Carvalho, 2007; Robin et al., 2007; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011; Dong et al., 2011). O IGAMAOT sublinha três tipos de situações relativas ao ruído e descreve as entidades a quem se deve apelar a resolução: caso o ruído seja proveniente de atividades industriais, deve-se dirigir a reclamação junto à CCDR. Nos casos de ruído de vizinhança, caracterizados por serem provenientes das “habitações e produzido por alguém ou coisa à sua guarda ou por animal sob sua responsabilidade”, deve-se dirigir a reclamação ao SEPNA ou à PSP. Relativamente ao ruído advindo de outro tipo de atividade como, por exemplo, estabelecimentos de restauração e bebidas, ginásios, mini ou supermercados, espectáculos e festividades ao ar livre ou obra, deve-se comunicar à Câmara Municipal. Por último, no caso do ruído proveniente de atividades industriais, pode-se comunicar à Câmara Municipal, à CCDR ou à Direção Regional de Economia (DRE).

Nos casos em que a reclamação esteja relacionada com uma empresa em processo de licenciamento ambiental no âmbito da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (PCIP<sup>55</sup>), ou

---

<sup>54</sup> Consult. 13 Nov. 2012, disponível em: <http://www.igaot.pt/reclamacoes/>.

nas situações em que estejam abrangidas pela Diretiva SEVESO III<sup>56</sup>, relativa à prevenção e ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, as reclamações devem ser dirigidas ao IGAMAOT por meio de formulário, carta ou correio eletrónico. Finalmente, se uma situação reportada a uma Câmara Municipal, à CCDR, ao SEPNA ou à PSP persistir, recomenda-se que o reclamante apresente a sua queixa ao IGAMAOT, nomeadamente nos casos em que os problemas já tenham sido averiguados pelas entidades competentes.

À semelhança das reclamações apresentadas aos governos locais, o IGAMAOT sublinha que o reclamante deverá fazer uma descrição detalhada do problema ambiental observado, identificando-se data, localidade precisa e, se possível, o responsável pelo dano observado. Recomenda-se que todos os contatos efetuados com as demais autoridades, seja pessoal, por carta, telefónico ou por correio eletrónico, devem ser guardados, permitindo ao reclamante acompanhar o andamento do processo de reclamação e exigir a sua resolução nos termos da legislação aplicável. Sendo assim, é importante que os dados do reclamante sejam revelados às autoridades para que essas possam facultar respostas às situações denunciadas. O reclamante poderá ainda solicitar a confidencialidade dos seus dados pessoais.

A título de exemplo, o SEPNA descreve o perfil das queixas apresentadas à SOS Linha Ambiente e Território no ano de 2007<sup>57</sup>, tendo predominado os problemas ligados aos resíduos sólidos, à poluição das águas, ao ruído, à contaminação atmosférica e ao ordenamento do território. Em proporções médias, foram apresentadas denúncias sobre a falta de limpeza de terrenos, pedidos de recolha de aves, flora, fauna, atividades extrativas, queimas/fogueiras, controlo sanitário e caça. Em menor medida, identificam-se demais tipos de problemas, tais como óleos usados, posse ilegal de aves e pesca. Muito embora as denúncias sobre poluição atmosférica tenham aumentado face ao quadro geral verificado, observam-se as mesmas as tipologias de problemas ambientais predominantes.

<sup>55</sup> Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto, que transpõe para o direito nacional a Diretiva relativa às emissões industriais e estabelece o Regime de Emissões Industriais (REI), revogando, assim, o Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto.

<sup>56</sup> Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Julho que se encontra em fase de transposição. Consult. 14 Dez. 2013, disponível em: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=304&sub2ref=612>.

<sup>57</sup> Apresentam-se os dados do ano de 2007, em consonância com o período da recolha de dados do estudo empírico.

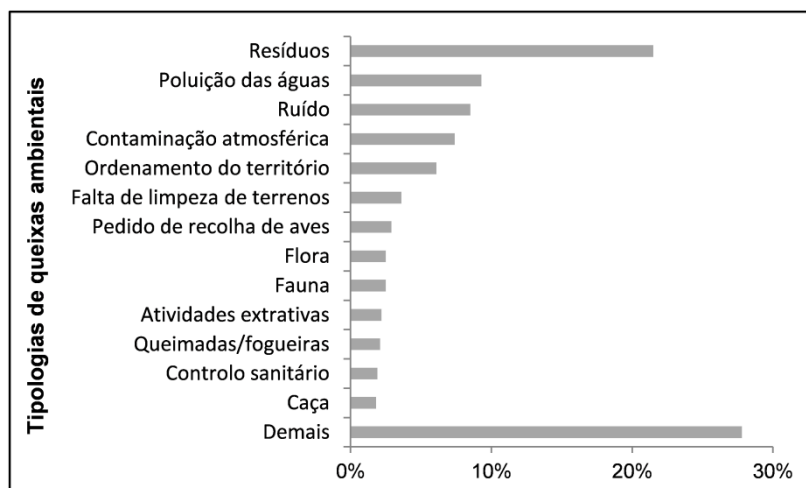


Gráfico 4.1 - Tipologias de queixas ambientais apresentadas à Linha SOS Ambiente e Território do SEPNA/GNR no ano de 2007.  
Fonte: adaptado de SEPNA/GNR (2007).

Os cidadãos dispõem ainda do Sistema de Queixa Eletrónica - SEQ<sup>58</sup>, que constitui um serviço público por via eletrónica alojado na Rede Nacional de Segurança Interna partilhado pela GNR, PSP e Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) no âmbito da prevenção, da investigação criminal e do apoio às vítimas de crimes. Estão sob o abrigo do SEQ os danos contra a natureza e a poluição constantes no Código Penal (Artigos 278.º, n.ºs 1 e 2 e 279.º, n.º 1 respetivamente). Igualmente ao diploma que prevê as medidas de modernização administrativa, o SEQ também inspira-se nesses princípios e visa fomentar a colaboração e a partilha de serviços entre as instituições, facilitando o quotidiano dos cidadãos.

Por último, cabe destacar o Código de Boa Conduta Administrativa<sup>59</sup> da UE oriundo do Livro Branco sobre a Reforma Administrativa, a partir do qual foram lançados os princípios fundamentais para uma Administração Pública orientada para o serviço de qualidade e centrada na independência, na responsabilidade, na eficiência e na transparência. Esse código é vinculativo a todo o pessoal abrangido pelo estatuto e pelo regime aplicáveis aos funcionários e aos demais agentes das Comunidades Europeias. O referido documento estabelece como princípios gerais para a boa Administração Pública a legalidade, a não discriminação, a igualdade de tratamento, a proporcionalidade e a coerência. Em termos pragmáticos, os princípios definidos referem-se ao cumprimento dos procedimentos previstos na legislação comunitária, à igualdade no tratamento dos cidadãos, independentemente da nacionalidade, sexo, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual, à adoção de medidas proporcionais aos objetivos a serem atingidos e, finalmente, à coerência na conduta administrativa, devendo ser compatível com

<sup>58</sup> Instituído pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de Dezembro. Consult. 13 Nov. 2012, disponível em: <https://queixaselectronicas.mai.gov.pt/sqe.aspx?l=PT>.

<sup>59</sup> Adotado pela Comissão Europeia em 2001.

as práticas habituais. O código abrange um conjunto de diretrizes para a boa prática administrativa, merecendo destaque o direito de acesso dos cidadãos às informações sobre os procedimentos administrativos e o dever da Comissão de fornecer as informações solicitadas no prazo fixado para o procedimento em causa. Para além de reforçar a necessidade de uma Administração Pública mais transparente, aberta e coerente, esse código permite às Comunidades aprimorarem a prestação de serviços (CE, 2001<sup>60</sup>).

#### 4.6. Conclusões

A apresentação de reclamações em matéria de ambiente constitui uma manifestação de participação pública e um direito conferido pelo Estado aos cidadãos. O direito de acesso à informação ambiental assume um grande relevo nesse domínio, visto que permite esclarecer o público acerca das questões que o afeta ou sensibiliza, além de se revelar como condição essencial para que o direito de participação seja adequadamente exercido.

Em matéria de participação pública, sobretudo nas questões afetas ao ambiente, Portugal mostra padrões ainda incipientes do efetivo envolvimento do público. Não obstante, o País revela sinais de evolução rumo a um maior envolvimento dos cidadãos nessa matéria, resultante, em parte, da própria evolução dos processos de elaboração, de revisão e de implementação dos diversos instrumentos e planos de ambiente e de sustentabilidade que devem contemplar, necessariamente, a participação do público. Em Portugal, grande parte dos protestos ambientais descritos na literatura possui alcance restrito, refletindo, em certa medida, a própria cultura de participação pública no País. Salvo algumas exceções, como é o caso dos protestos contra a implementação da co-incineração de RIP, não se evidenciam protestos ambientais com o amplo envolvimento da sociedade civil em questões de interesse comum.

As reclamações possuem inúmeras motivações, podendo refletir tanto a reparação de danos ambientais observados como a melhoria na qualidade da prestação dos serviços ligados ao ambiente. Os governos locais possuem não apenas o dever de acolher as reclamações, como também de tomar as medidas cabíveis à sua resolução e de facultar respostas aos reclamantes no prazo estipulado pelo regulamento pertinente. Mesmo que as responsabilidades não sejam imputadas aos governos locais, as reclamações devem ser encaminhadas às entidades exteriores competentes.

---

<sup>60</sup> Em 2012, foi aprovado pelo de Justiça Provedor Europeu um conjunto de princípios de serviço público que servem de complemento ao Código Europeu e que integra a brochura publicada em 2013. Consult. 12 Feb. 2014, disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/code.faces#/page/1>.

Os diplomas e os procedimentos referidos neste capítulo esclarecem as vias para a apresentação das reclamações e as entidades às quais os cidadãos podem recorrer consoante o tipo de problema ambiental em causa. No entanto, conforme aponta Aragão (2004), o vasto e complexo quadro legislativo e de políticas ambientais acentua a “clivagem” entre os poderes públicos e os cidadãos que não se sentem representados, protegidos nos seus direitos ou motivados a participarem nos processos de tomada de decisão. Essa clivagem traduz a fraca proximidade entre o público e as entidades de governação e a insuficiência de mecanismos capazes de promover a sua aproximação. Exemplo disso são as orientações trazidas por alguns diplomas e pelas estratégias em matéria de ambiente e de ordenamento do território que abrangem a participação pública e que não contemplam diretrizes específicas sobre como o processo participativo se dá, quem são os agentes de interesse, quais são os procedimentos a serem adotados e os seus efeitos sobre a conceção, a implementação e a revisão dos planos e dos programas em matéria de ambiente.

A construção deste capítulo permitiu identificar que, em Portugal, são evidenciados grandes avanços no sistema de acolhimento das reclamações ambientais, sobretudo no que diz respeito ao processo de modernização administrativa e à adoção das tecnologias de informação para a aproximação do governo e dos cidadãos. Não obstante, o cidadão comum não está suficientemente informado acerca dos diversos procedimentos para a apresentação de reclamações nas entidades correspondentes. Por último, a Linha SOS Ambiente e Território constitui um exemplo de via para a submissão de reclamações que tem vindo a ser cada vez mais utilizada e que contribui para a simplificação de procedimentos, traduzindo-se numa mais-valia na convergência de sinergias institucionais para o acolhimento das exposições dos cidadãos.

## **Capítulo 5 – Estrutura metodológica do estudo das reclamações ambientais nos municípios envolventes à Ria de Aveiro**

5.1. Introdução

Parte I

5.2. Enquadramento da área de estudo

Parte II

5.3. Pressupostos metodológicos: análise qualitativa e quantitativa

5.4. Estrutura metodológica para o estudo das reclamações ambientais

5.5. Ponderação dos resultados com as perceções dos líderes locais

5.6. Avaliação dos resultados

5.7. Conclusões





## 5.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as características da área em estudo e os contextos territorial, ambiental e institucional dentro dos quais as reclamações são geradas. Apresenta-se ainda a abordagem metodológica ao estudo das reclamações ambientais submetidas aos governos locais. O capítulo está estruturado em duas em duas partes principais, I e II sendo que a primeira caracteriza a área de estudo e a segunda aborda os procedimentos metodológicos. A parte I começa por descrever as características da área de estudo, nomeadamente os principais aspetos geográficos, ambientais e de infraestruturação, a dinâmica demográfica, a estrutura urbana e as principais características socioeconómicas. A seguir, referem-se os principais instrumentos de gestão territorial que abrangem a área em estudo, bem como os principais instrumentos de planeamento e gestão ambiental, enfatizando-se os de âmbito local. Por último, apresenta-se o quadro institucional relativo aos assuntos ambientais dos municípios e a estruturação dos serviços com atribuições na área do ambiente. Na parte II, apresentam-se, os pressupostos metodológicos qualitativos e quantitativos que fundamentam a estrutura metodológica do trabalho desenvolvido e a estrutura metodológica adotada para a identificação e a análise das reclamações submetidas aos municípios. Finalmente, descreve-se a metodologia utilizada para a recolha e a ponderação das perceções dos líderes locais relativamente às reclamações da população.

## Parte I

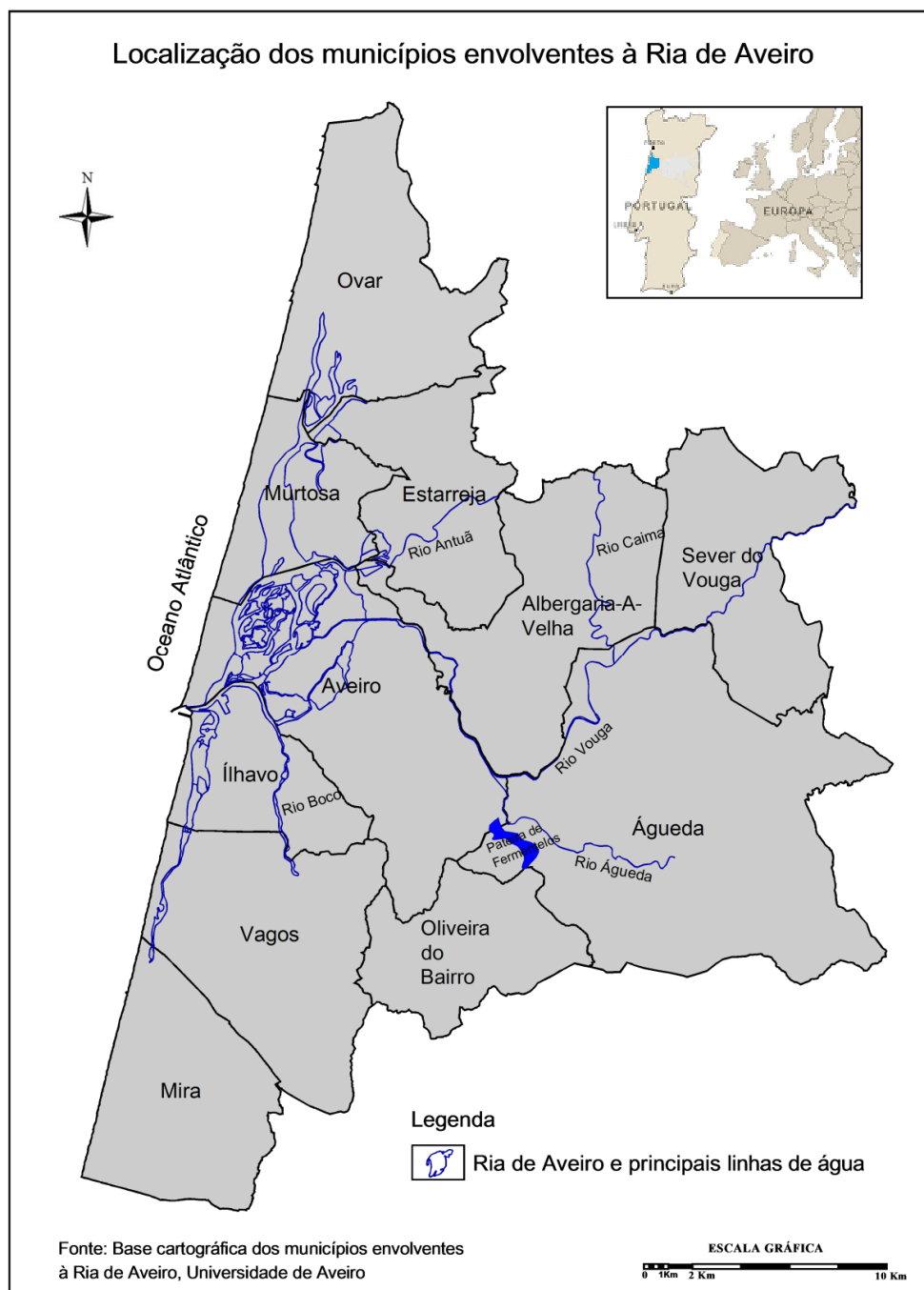
## 5.2. Enquadramento da área de estudo

### 5.2.1. Área de estudo e principais aspetos geográficos

Conforme mencionado no primeiro capítulo, a área de estudo deste trabalho de investigação abrange os onze municípios envolventes à Ria de Aveiro, designadamente Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mira, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos, correspondendo a uma área de aproximadamente 1600 km<sup>2</sup> <sup>1</sup>. Os municípios estão situados na região Centro de Portugal e na Sub-Região do Baixo Vouga, com exceção do município de Mira, inserido na sub-região do Baixo Mondego. O mapa abaixo mostra a localização dos municípios em estudo.

---

<sup>1</sup> Embora esteja integrado no conjunto de municípios envolventes à Ria de Aveiro, o território do município de Sever do Vouga é abrangido pelo Sítio rio Vouga. Regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, o rio Vouga foi classificado como Sítio da Rede Natura 2000, ao abrigo da Diretiva Habitats (92/43/CEE).



Mapa 5.1 - Localização dos municípios envolvidos à Ria de Aveiro.

Os concelhos de Águeda, Aveiro, Vagos e Albergaria-a-Velha possuem as maiores áreas territoriais. Pelo contrário, Oliveira do Bairro, Ílhavo e Murtosa apresentam as menores áreas territoriais, conforme mostra a tabela 5.1.

Tabela 5.1 - Área total dos municípios envolventes à Ria de Aveiro.

<b>Concelhos</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Área inundada (Km<sup>2</sup>)</b>
Águeda	335,3	17,17
Albergaria-a-Velha	155,4	20,51
Aveiro	199,9	23,71
Estarreja	108,4	24,79
Ílhavo	73,5	3,92
Mira	124	8,44
Murtosa	73,3	7,97
Oliveira do Bairro	87,3	2,91
Ovar	147,4	13,49
Sever do Vouga	129,6	0,86
Vagos	164,9	5,52
<b>Total</b>	<b>1599</b>	<b>129,29<sup>2</sup></b>

Fontes: INE (2001, referido em Instituto do Ambiente e Desenvolvimento - IDAD, 2006) e Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - CIRA<sup>3</sup>.

A Ria de Aveiro constitui um elemento estruturante do território, da paisagem, dos sistemas ecológicos e das atividades económicas que se desenvolvem na sua envolvente. Juntamente com alguns dos seus afluentes, o rio Vouga é o principal curso de água que alimenta a Ria. A Ria resulta do recuo do mar e da formação de cordões litorais que se deu a partir do século XVI, dando origem a um dos mais expressivos acidentes geográficos da costa portuguesa. A laguna possui cerca de 11.000 hectares, 50 km de extensão e 8,5 km de largura. A ligação da Ria ao mar se dá através de uma barra existente no cordão litoral. A configuração atual da Ria resulta, em parte, da interferência do homem, nomeadamente através da criação de salinas, da drenagem de áreas de sapal, da abertura de esteiros e da dragagem de canais para a navegação. A constante ligação ao oceano Atlântico resulta numa forte influência marinha na zona lagunar, o que justifica a elevada salinidade da água. Consequentemente, a massa de água da Ria de Aveiro caracteriza-se pela transição entre as águas doces do interior e as águas costeiras (IDAD, 2006; Polis Litoral Ria de Aveiro, S.A., 2010).

Com exceção de Ovar, a totalidade da área dos restantes municípios é afluente do sistema estuarino da Ria de Aveiro. Em Ovar, a parte Sul do concelho drena para a Ria de Aveiro enquanto que a parte Norte drena para a Barrinha de Esmoriz. A Ria tem associada uma vasta rede de cursos de água dispersa na totalidade dos municípios envolventes<sup>4</sup>. No sistema hidrográfico da Ria de Aveiro, predominam o rio Vouga, que constitui o principal curso de água que alimenta a Ria de Aveiro, a pateira de Frossos, os rios Águeda, Cértima e Caima, constituindo ainda parte importante desse sistema os rios Antuã, Cáster, Fontela, Levira e Boco (IDAD, 2006).

<sup>2</sup> Valor estimado pelo setor de SIG da CIRA.

<sup>3</sup> Informação obtida por correio eletrónico.

<sup>4</sup> Com exceção do município de Sever do Vouga.

Os municípios em estudo estão inseridos numa zona de elevado valor ecológico, ambiental e paisagístico que lhe confere estatutos de conservação da natureza de relevância nacional, comunitária e internacional. A Ria de Aveiro constitui uma área fortemente humanizada, com formas de aproveitamento dos recursos naturais em harmonia com os ecossistemas existentes, tais como as salinas e as pisciculturas, que proporcionam a instalação de novas comunidades e espécies. O desenvolvimento tradicional de atividades ligadas à exploração dos recursos naturais da Ria, designadamente a salicultura, a apanha do moliço, a exploração de bivalves, a pesca lagunar e a produção forrageira, também contribuíram para enriquecer e valorizar o território social, cultural, paisagística e ambientalmente. Na Ria de Aveiro, coexistem diferentes tipos de habitats, tais como sapais, salinas/psiculturas, dunas e lagoas de água doce, sendo que grande parte se encontra protegida por estatutos de conservação. Entre as zonas protegidas, destacam-se a Zona de Proteção Especial da Ria de Aveiro, os Sítios de Importância Comunitária Barrinha de Esmoriz, rio Vouga e Dunas de Mira, Gândara e Gafanhas, e a Reserva Natural das Dunas de São Jacinto, inserida na ZPE Ria de Aveiro. Devido à sua importância como local de alimentação e reprodução de diversas espécies de aves, a Ria de Aveiro foi classificada como Zona de Proteção Especial (ZPE) em Setembro de 1999 (Polis Litoral Ria de Aveiro, S.A., 2010).

A dinâmica dos ecossistemas da Ria de Aveiro está fortemente ligada às atividades na sua área envolvente, tais como a drenagem e a conversão de zonas húmidas para a utilização agrícola, a conversão de salinas em sistemas de aquacultura, a construção de infraestruturas de apoio à atividade turística e as dragagens. Esses fatores exercem uma influência significativa na qualidade ambiental do sistema lagunar, sobretudo na qualidade da água (Polis Litoral Ria de Aveiro, S.A., 2010).

Além dos aspetos naturais, a Ria de Aveiro apresenta potenciais ligados ao lazer e ao turismo enquanto atividades de suporte às microeconomias locais e constitui um laboratório natural para o desenvolvimento de serviços ligados ao ambiente e para a investigação científica, como, por exemplo, os trabalhos desenvolvidos pelo Centro de Estudos do Ambiente e do Mar - CESAM (Grande Área Metropolitana de Aveiro, Universidade de Aveiro - GAMA/UA, 2008).

Não obstante o seu reconhecido valor ambiental, cultural e paisagístico, esse ecossistema tem sido fortemente ameaçado nas últimas décadas, sobretudo em decorrência da condução incorreta de diversas intervenções na área sob o ponto de vista ambiental. As atividades económicas desenvolvidas nas zonas envolventes à Ria, aliadas aos novos interesses sociais, culturais e ao declínio das suas atividades tradicionais, especialmente a partir de meados do séc. XX, têm contribuído para a constituição de um “quadro de crise” (Plano Estratégico da Cidade de Aveiro - Diagnóstico Estratégico, 1996, referido em IDAD, 2000). Fidélis (2001) acrescenta que as características desse sistema contribuem para a dispersão de poluentes e a consequente interferência no equilíbrio dos seus diferentes *habitats* e das espécies da flora e da fauna.

O Plano Intermunicipal de Ordenamento da Ria de Aveiro, denominado de UNIR@RIA, identifica dois tipos de fontes de poluição da rede de recursos hídricos da Ria de Aveiro<sup>5</sup>, nomeadamente a poluição pontual, associada às fontes domésticas, industriais e outras, tais como a produção de peixe e de moluscos, e a poluição difusa, associada às atividades agrícolas, agropecuárias e portuárias. Globalmente, a análise da qualidade da água revela que os parâmetros físico-químicos se encontram dentro dos limites legais exigidos<sup>6</sup>, com exceção de duas estações que apresentaram focos de poluição gerados pela descarga de águas residuais e industriais, destacando-se os elevados valores de metais pesados. Em contrapartida, a análise dos parâmetros microbiológicos revela uma contaminação mais generalizada, destacando-se níveis alterados de carência química em oxigénio (CQO), fosfatos, coliformes totais, azoto, nitratos e manganês. As principais fontes de poluição são de origem urbana, estando associadas, por ordem de importância, às Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETARs) e às fossas sépticas. Na zona envolvente ao Parque Industrial de Estarreja, evidencia-se uma elevada contaminação por metais pesados (Associação de Municípios da Ria de Aveiro - AMRIA, 2007<sup>7</sup>).

Conforme mencionado anteriormente, a principal fonte de poluição da Ria de Aveiro refere-se às águas residuais urbanas. A partir dos dados do Plano Municipal da Água - PMA (IDAD, 2006) e das informações disponibilizadas pelas entidades competentes, descrevem-se, sumariamente, as principais características sobre o sistema de saneamento dos municípios em estudo.

A SIMRIA, Sistema Multimunicipal de Saneamento da Ria de Aveiro, é responsável pela recolha, tratamento e rejeição dos efluentes domésticos e industriais dos municípios em estudo<sup>8</sup>, bem como pela requalificação ambiental dos ecossistemas da Ria de Aveiro, cujo equilíbrio tem vindo a ser ameaçado pelos problemas de poluição provenientes das descargas de águas residuais domésticas e industriais. Atualmente, a SIMRIA gere a maior parte das águas residuais dos municípios abrangidos, com 6 interceptores para a recolha dos efluentes, Geral, Norte, Sul, Vouga, Barrinha de Esmoriz/Lagoa de Paramos e Etar de Vagos<sup>9</sup>, 3 ETARs para o tratamento, ETAR Norte, ETAR Sul e ETAR de Espinho, e 4 unidades para a rejeição, os exdutores submarinos de São Jacinto e Espinho, ETAR da Remolha e ETAR de Vagos. A SIMRIA conta ainda com um Plano de Controlo Analítico desenvolvido para o controlo do processo de tratamento das ETARs, o cumprimento dos alvarás de utilização de domínio hídrico e a avaliação da qualidade das águas balneares na zona de influência dos emissários submarinos.

<sup>5</sup> O relatório do plano estratégico Polis Litoral Ria de Aveiro salienta que qualidade desses recursos foi avaliada com base nos dados disponíveis não só para a Ria de Aveiro, como também nos dados disponíveis para a qualidade da água dos seus principais afluentes, os rios Vouga, Antuã e Cértima.

<sup>6</sup> Com base nos dados recolhidos de 12 estações.

<sup>7</sup> Atual CIRA, criada a 1 de Setembro de 2008, por extinção da Grande Área Metropolitana de Aveiro e da Associação de Municípios da Ria de Aveiro (AMRIA).

<sup>8</sup> Com exceção de Sever do Vouga. A SIMRIA abrange ainda os municípios de Espinho, Santa Maria da Feira e Cantanhede. Encontram-se ainda em exploração pela SIMRIA, as ETAR do Salgueiro, a de Santa Catarina e Ouça, pertencentes ao concelho de Vagos. Encontra-se ainda a decorrer a construção da ETAR de Ponte de Vagos.

<sup>9</sup> Em funcionamento desde 2012.

A empresa “Águas da Região de Aveiro” (AdRA) é a entidade responsável pela gestão dos sistemas de distribuição de água para consumo humano, bem como pela recolha e drenagem de águas residuais domésticas ou equiparadas nos municípios envolventes à Ria de Aveiro, com exceção de Mira<sup>10</sup>. O sistema de saneamento de águas residuais da AdRA é composto por 7 Estações de Tratamento de Águas Residuais ativas distribuídas por 3 concelhos. Essas ETARs tratam 2% das águas residuais recolhidas e os restantes 98% são encaminhados para a SIMRIA. O nível atual de cobertura de abastecimento no conjunto dos municípios é de 97,6%, contrastando com o nível de cobertura do serviço de saneamento de águas residuais, que atinge os 70%, sendo os valores dos municípios de Sever do Vouga e Vagos inferiores a 30%<sup>11</sup>. A tabela abaixo apresenta a distribuição do n.º de ETARs ativas por concelhos.

Tabela 5.2 - Sistemas de drenagem e ETARs.

Concelhos	N.º de ETARs ativas	Entrega à SIMRIA	Entrega à ADRA
Águeda	2	Sim	Sim
Albergaria-a-Velha	2	Sim	Sim
Aveiro	2	Sim	Sim
Estarreja	0	Sim	Sim
Ílhavo	1	Sim	Sim
Mira	0	Sim	Não
Murtosa	0	Sim	Sim
Oliveira do Bairro	4	Sim	Sim
Ovar	0	Sim	Sim
Sever do Vouga	3 <sup>12</sup>	Não	Sim
Vagos	3	Sim	Sim
<b>Total: 17</b>			

Fonte: IDAD (2006)<sup>13</sup>.

Os concelhos apresentam um total de 54 Zonas de Abastecimento (ZAs), estando a sua maior concentração associada à dimensão territorial dos concelhos e à dispersão do povoamento, o que resulta em dificuldades de gestão do sistema de abastecimento. As populações abastecidas pelas ZAs diferem-se significativamente tanto nos concelhos como na sua totalidade, resultante da existência de vários núcleos urbanos e com densidades distintas. A água para abastecimento público tem origens superficial e subterrânea, sendo que em 2005, o número de captações próprias que captam água subterrânea representava 95% do total de captações próprias dos concelhos (IDAD, 2006).

No geral, a recolha dos resíduos sólidos urbanos (RSU) está sob a responsabilidade das próprias Câmaras Municipais em parceria com empresas concessionadas<sup>14</sup>, enquanto que a recolha

<sup>10</sup> No município de Mira, é a própria Câmara Municipal a entidade gestora responsável pela construção e pela exploração do sistema público de recolha e drenagem de águas residuais, havendo a possibilidade de parte dessas competências serem exercidas futuramente por uma empresa pública municipal ou intermunicipal.

<sup>11</sup> Consult. 09 Mar. 2014, disponível em: [www.adra.pt](http://www.adra.pt).

<sup>12</sup> São 2 ETARs compactas e 1 ETAR municipal.

<sup>13</sup> Informações atualizadas através da extinta ARH-Centro.

seletiva é realizada pela empresa ERSUC<sup>15</sup>. Os municípios dispõem de regulamento municipal próprio de recolha de resíduos e de higiene e limpeza urbana. As responsabilidades dos municípios nessas matérias centram-se na recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e destino final dos RSU, recolha e transporte de “monos”, recolha seletiva, recolha de resíduos verdes, recolha de óleos alimentares e recolhas especiais (consumíveis informáticos, equipamentos elétricos, pilhas, entre outros). Nos municípios de Águeda, Aveiro e Estarreja, são disponibilizadas linhas telefónicas destinadas ao acolhimento de pedidos, reclamações e sugestões em matéria de ambiente, usualmente denominadas de “Linha Verde”.

### **5.2.2. Dinâmica demográfica, estrutura urbana e características socioeconómicas**

Os municípios envolventes à Ria de Aveiro apresentam dinâmicas demográficas distintas, conforme indicam os resultados do último censo realizado pelo INE (2011). Aveiro é o concelho com o maior número de habitantes (78.463), perfazendo, juntamente com Ovar, 37,8% do total populacional (133.800 de 353.588). A seguir, destacam-se os concelhos de Águeda, Ílhavo, Estarreja, Albergaria-a-Velha, Oliveira do Bairro e Vagos. Os concelhos com menor número de habitantes são Mira, Sever do Vouga e Murtosa respetivamente.

Relativamente à variação populacional entre os anos de 2001 e 2011, os concelhos da Murtosa, Oliveira do Bairro e Aveiro apresentaram os maiores valores, tendo se revelado superiores à média dos concelhos. Os municípios de Sever do Vouga, Mira, Estarreja e Águeda sofreram um decréscimo populacional nesse mesmo período, sobretudo no município de Sever do Vouga que apresentou os maiores valores observados. Os concelhos com maiores densidades populacionais são Ílhavo, Aveiro e Ovar, todos com valores superiores à média dos concelhos. Em contrapartida, os concelhos com os menores valores são Vagos, Mira e Sever do Vouga, tendo sido observado um decréscimo na densidade populacional nos dois últimos municípios, tal como ilustram a tabela 5.3 e os mapas 5.2 e 5.3.

<sup>14</sup> Normalmente pela empresa ERSUC - Resíduos Sólidos do centro, S.A., pela SUMA, nomeadamente em Estarreja, pela empresa “Dias Verdes” em Albergaria-A-Velha e pela empresa STL (Sociedade de Transportes e Limpezas, Lda.) em Ílhavo.

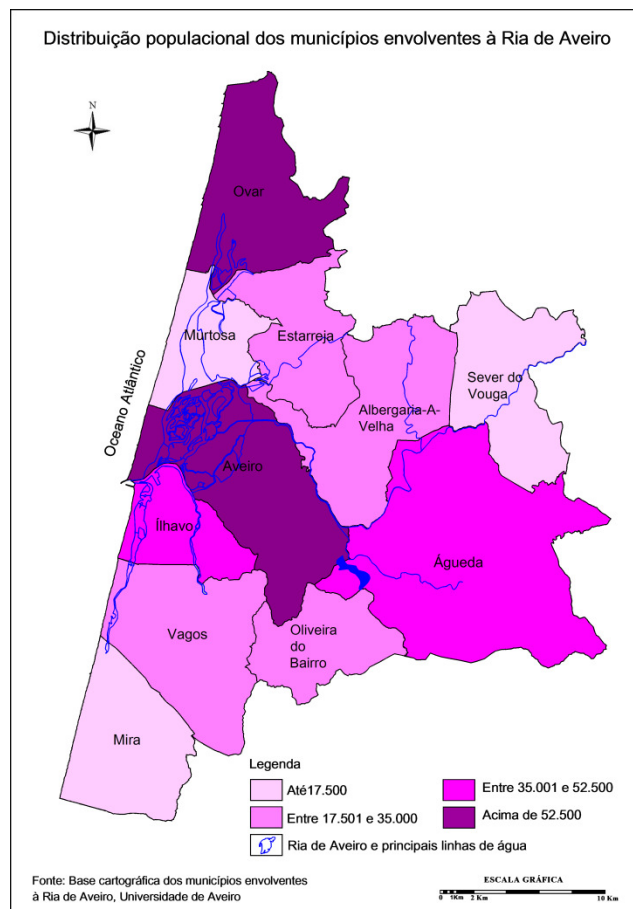
<sup>15</sup> A empresa ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, S.A. - constitui o Sistema Multimunicipal de Tratamento e Valorização de Resíduos Sólidos Urbanos do Litoral Centro.

Tabela 5.3 - Dados demográficos dos concelhos.

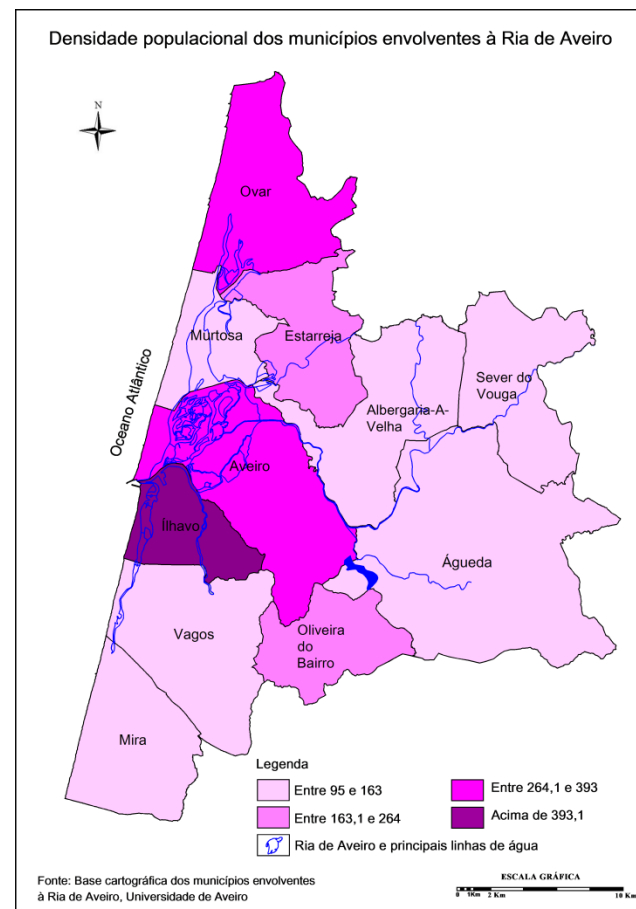
Concelhos	N.º freguesias	População residente (2011)	Variação da população 2001 - 2011 (%)	Densidade populacional (hab/Km <sup>2</sup> )
Águeda	20	47.817	-2,49	142,6
Albergaria-a-Velha	8	25.211	2,33	162,2
Aveiro	14	78.463	6,99	392,5
Estarreja	7	27.119	-3,77	250,1
Ílhavo	4	38.563	3,64	524,6
Mira	4	12.363	- 3,95	99,7
Murtosa	4	10.575	11,81	144,3
Oliveira do Bairro	6	23.028	8,81	263,8
Ovar	8	55.337	0,25	375,4
Sever do Vouga	9	12.347	- 6,36	95,3
Vagos	11	22.765	3,40	138,1
Total	95	353.588	2,10	221,1

Fonte: INE, Censos 2011.





Mapa 5.2 - Distribuição populacional dos municípios envoltantes à Ria de Aveiro.



Mapa 5.3 - Densidade populacional dos municípios envoltantes à Ria de Aveiro.

Conforme aponta o relatório do Quadro de Referência Estratégico para a Região de Aveiro, Grande Área Metropolitana de Aveiro - GAMA<sup>16</sup>, a ocupação do território está diretamente ligada às ocupações das populações e às respetivas oportunidades geradas nos concelhos, tendo sido observado ao longo dos últimos anos alterações no padrão de utilização e no povoamento da zona envolvente à Ria de Aveiro. A elevada densidade populacional verificada nessa região tem sua origem atribuída a uma estrutura de povoamento dispersa, em que predominam as denominadas “manchas” de crescimento peri-urbano. O documento supracitado destaca alguns problemas decorrentes da estrutura urbana dessa região, tais como o crescimento residencial periférico disperso e deficiente ordenamento do território, a utilização sistemática do transporte individual decorrente da necessidade de acesso a melhores serviços e equipamentos e os usos de solo residenciais e industriais concomitantes, gerando impactos na qualidade ambiental e paisagística (Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Empresariais e Territoriais, Universidade de Aveiro - CEIDET/UA, 2006).

Sobre os níveis de ensino atingidos nos onze municípios, foram compilados os dados com base nos resultados do Censo de 2011, conforme mostra o gráfico 5.1. Globalmente, pode-se atribuir alguma semelhança em relação à distribuição dos níveis de literacia dos municípios. Por ordem de importância, o Ensino Pós-secundário e o Secundário destacam-se como os níveis de ensino que apresentam maior uniformidade no conjunto dos municípios. Contrariamente, o 1.º, 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico apresentam os valores com menor uniformidade (ver tabela com os valores por municípios no anexo 5.1).

---

<sup>16</sup> A Grande Área Metropolitana de Aveiro, denominada de GAMA, abrange um total de 12 concelhos: Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga, Vagos e Vale de Cambra. Não estão abrangidos neste estudo os concelhos de Oliveira de Azeméis e Vale do Cambra. De referir que o concelho de Mira, que está incluído neste estudo, não pertence à GAMA.

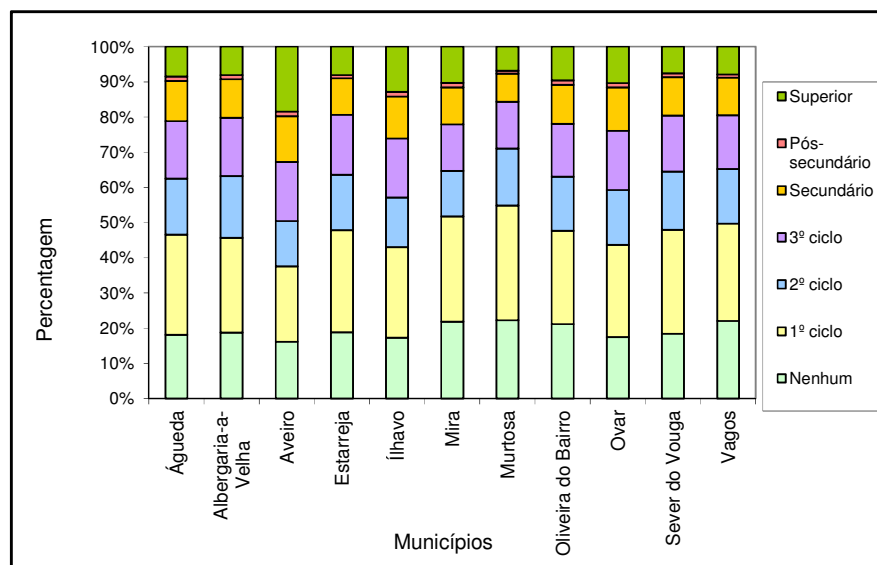


Gráfico 5.2 - Distribuição dos níveis de literacia nos municípios envoltos à Ria de Aveiro.

Os dados mostram uma nítida predominância do 1.º ciclo do Ensino Básico em todos os municípios. A seguir, destacam-se a categoria designada “nenhum”, que abrange a população que nunca frequentou nenhum grau de ensino, e o 3.º e 2.º ciclos do Ensino Básico, com valores semelhantes. Na sequência, evidenciam-se o Ensino Secundário e o Superior e, por último, o Pós-secundário, com o menor valor observado. Ao agrupar as categorias relativas ao Ensino Básico, tem-se claramente a predominância desse nível de escolaridade no conjunto dos municípios, com valores entre os 62,1% na Murtosa e 51,1% em Aveiro. Relativamente ao Ensino Superior, destaca-se, embora não surpreenda, o fato desse nível de escolaridade apresentar uma maior expressividade no município de Aveiro, o que é facilmente justificado pela existência da Universidade de Aveiro.

No que diz respeito aos setores de atividade dos concelhos, a sua dinâmica está intimamente relacionada com as suas potencialidades e características específicas. Conforme aponta o UNIR@RIA, a vocação marítima é, ainda hoje, um fator de influência no desenvolvimento económico da região. Aliada a essa vocação, verifica-se a disponibilidade de solos férteis e a sua contínua exploração como fonte de rendimento para muitas famílias. O plano refere que a criação das novas acessibilidades nos meados da década de 80 colocaram a região numa posição mais centralizada e estratégica, favorecendo o desenvolvimento do setor industrial e, como consequência, o desenvolvimento do setor dos serviços nos municípios em estudo.

Conforme revelam os dados do último censo realizado, evidencia-se uma maior representatividade do setor terciário nos municípios envoltos à Ria de Aveiro. O setor terciário possui maior peso em Aveiro, com 70,5%, contariamente ao evidenciado em Águeda e Sever do Vouga, ambos com

valores idênticos, 49,2%. No caso do setor secundário, observam-se os maiores valores em Águeda, com 49,4%, e Sever do Vouga, com 46,5%. Finalmente, o setor primário possui maior expressão nos municípios da Murtosa, atingindo os 16,2%, e Mira, com 8,3% . A tabela abaixo ilustra a distribuição percentual desses dados.

Tabela 5.4 - Distribuição dos setores de atividade por municípios.

<b>Municípios</b>	<b>Setor primário</b>	<b>Setor secundário</b>	<b>Setor terciário</b>
Águeda	1,4%	49,4%	49,2%
Albergaria-A-Velha	2,1%	44,7%	53,2%
Aveiro	1,1%	28,5%	70,5%
Estarreja	2,6%	42,2%	55,2%
Ílhavo	4,3%	30,4%	65,3%
Mira	8,3%	27,6%	64,1%
Murtosa	16,2%	31,4%	52,4%
Oliveira do Bairro	2,5%	41,5%	55,9%
Ovar	1,3%	40,6%	58,1%
Sever do Vouga	4,2%	46,5%	49,2%
Vagos	4,9%	35%	60,1%
<b>Média dos municípios</b>	<b>2,7%</b>	<b>37,5%</b>	<b>59,8%</b>

Fonte: INE (2011).

### 5.2.3. Gestão do território

A condição geográfica e a dimensão da Ria de Aveiro condicionam a existência de instrumentos de gestão territorial de naturezas diversificadas, tendo como principais objetivos regular e orientar o desenvolvimento do seu território, em consonância com a proteção e a gestão do ambiente, domínios de estreita ligação considerados essenciais ao desenvolvimento equilibrado<sup>17</sup>. A área em estudo se enquadra num conjunto de orientações de âmbito nacional, regional e local definidas nos planos e programas que integram o quadro de instrumentos de gestão territorial, de naturezas estratégica e regulamentar. Pese embora a diversidade de instrumentos que fazem parte do quadro de ordenamento do território, esta seção pretende destacar, a título de enquadramento, uma descrição dos instrumentos mais relevantes, com ênfase nos de natureza local e respetivas orientações em matéria de qualidade ambiental.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LB POTU), Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto<sup>18</sup>, define o quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo e os instrumentos de gestão territorial (IGT) às escalas nacional, regional e municipal para a sua concretização. No âmbito nacional, destacam-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT<sup>19</sup>) e os planos setoriais com incidência territorial,

<sup>17</sup> Sobre a componente ambiental do ordenamento do território, ver Frade (1999).

<sup>18</sup> Alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

<sup>19</sup> Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007 e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro e n.º 103-A/2007, de 23 de Novembro.

nomeadamente os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). O PNPOT estabelece a organização do território nacional, com a definição das diretrizes para a conformação do sistema urbano, das redes, infraestruturas e equipamentos de interesse nacional e para a salvaguarda e a valorização das áreas de interesse ambiental, patrimonial e rural. O programa define também o quadro de referência para a elaboração dos demais IGT de âmbitos regional e municipal, os PEOT<sup>20</sup>, que visam compatibilizar o PNPOT e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), e os Planos Setoriais, que pretendem desenvolver e concretizar as diretrizes definidas no PNPOT.

À escala regional, assinala-se o Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro (PROT-Centro<sup>21</sup>), constituindo um instrumento essencial para a articulação entre o PNPOT, os instrumentos da política setorial com expressão territorial e os instrumentos de planeamento municipal. Já no âmbito municipal, estão previstos os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), sendo que os últimos são de natureza regulamentar e visam estabelecer o regime de uso do solo, definindo os modelos de evolução da ocupação humana, de organização das redes e sistemas urbanos e de parâmetros de aproveitamento do solo. De referir que os PMOT estão sujeitos à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Julho, que estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente<sup>22</sup>. A avaliação ambiental dos PMOT representa um procedimento de acompanhamento contínuo e de avaliação que visa garantir que os efeitos sobre o ambiente estão a ser considerados na elaboração dos referidos planos e programas, levando, assim, a soluções mais eficazes sob o ponto de vista ambiental<sup>23</sup>.

Os municípios em estudo abrangem os seguintes planos de natureza regulamentar: Planos Diretores Municipais (PDM<sup>24</sup>), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP). Especificamente no município de Aveiro, foi adotado o Plano de Urbanização do Programa Polis Aveiro (PUPPA). Os municípios abrangem também o Plano Intermunicipal de Ordenamento da Ria de Aveiro, denominado UNIR@RIA<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Os PEOT da área em estudo são o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Ovar - Marinha Grande e o Plano de Ordenamento da Reserva Natural das Dunas de São Jacinto. Relativamente aos Planos Setoriais, evidenciam-se o Plano Setorial da Rede Natura 2000, o Plano de Ordenamento da Bacia Hidrográfica do Vouga, o Plano Regional de Ordenamento Florestal do Centro Litoral, o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo e o Plano de Ordenamento do Estuário do Vouga (POE Vouga).

<sup>21</sup> Instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2006, de 23 de Março.

<sup>22</sup> Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2001/42/CE, de 27 de Junho, e a Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio.

<sup>23</sup> Consult. 20 Novembro 2013, disponível em: <http://www.ccdr-alg.pt/site/sites/ccdr-alg.pt/files/Ambiente/AIA/guiaavaliacaoambientalpmot.pdf>.

<sup>24</sup> Com exceção do município de Águeda, os PDMs encontram-se em fase de revisão até a data de finalização da escrita deste capítulo, Outubro de 2013.

<sup>25</sup> Aviso n.º 19308/2008, Diário da República, 2.ª série - n.º 127 - 3 de Julho de 2008. O referido plano não abrange o município de Sever do Vouga.

Para além de coordenarem as várias políticas municipais com incidência territorial e a política do território e do urbanismo, os PDMs definem a classificação e o zoneamento dos usos do solo, além de incorporarem e articularem outros parâmetros, tais como as questões ambientais, com o objetivo de dar prioridade às estratégias locais de desenvolvimento. Ao estabelecerem a estrutura espacial dos territórios municipais e respetivas áreas de intervenção, como as redes viárias e de transportes, as redes urbanas, os equipamentos, o abastecimento de água, entre outros, os PDMs definem os sistemas de proteção dos valores e dos recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, bem como as estratégias de localização, de distribuição e de desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços por forma a compatibilizarem a proteção ambiental e o desenvolvimento dos municípios<sup>26</sup>. No caso específico da área em estudo, há a preocupação em harmonizar a regulação urbanística e as políticas de desenvolvimento urbano com a preservação dos valores ambientais, culturais e históricos da Ria de Aveiro, sobretudo num contexto onde se evidencia uma forte tendência ao desenvolvimento e à expansão urbana, inclusive na envolvente do ecossistema (ver Fidélis, 2000). As áreas de preservação definidas no PDM, como sejam as Reservas Agrícolas Nacionais as Reservas Ecológicas Nacionais (RAN e REN), a Rede Natura 2000 e as Áreas Protegidas previstas na Rede Nacional de Áreas Protegidas<sup>27</sup> (RNAP), possuem a importante função de proteção e de manutenção da biodiversidade e respetivos habitats, dos serviços dos ecossistemas e do património geológico, bem como da valorização da paisagem.

Como figuras de ordenamento do território e do urbanismo subalternas ao PDM, os PUs e os PPs podem ser encarados enquanto instrumentos complementares ao regime de uso do solo e de transformação do território nas zonas urbanas, estando igualmente sujeitos à AAE, salvo quando respeitem a pequenas áreas e não sejam suscetíveis de produzirem efeitos significativos sobre o ambiente.

O PUPPA<sup>28</sup> tem como objetivo estabelecer as regras a que devem obedecer a ocupação, o uso e a transformação do solo. Oriundo do aprofundamento do Plano Estratégico do Programa Polis em Aveiro, o programa visa ainda articular suas intervenções com o PDM, o PU e os demais instrumentos de regulação e de transformação urbana em Aveiro. O plano possui uma forte componente ambiental aliada aos objetivos de requalificação urbana, de consolidação da paisagem da Ria e de preservação ambiental. A estratégia do plano centra-se na requalificação das marinhas e dos canais que possuem uma singularidade ambiental e paisagística, na reformulação e na construção do espaço público como condição para atrair projetos e

---

<sup>26</sup> Ver Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, na redação atual, e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro e Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 80-A, de 7 de Setembro de 2007.

<sup>27</sup> As Dunas de São Jacinto em específico. Encontra-se em tramitação a proposta de classificação da Ria de Aveiro como Sítio de Importância Comunitária (SIC). Consult. 20 Nov. 2013, disponível em: <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/ap>.

<sup>28</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2005, de 17 de Março.

investimentos e na articulação das zonas de regeneração e inovação urbana definidas pelo plano, investindo-se sobretudo na infraestruturação geral e no espaço público.

De incidência intermunicipal e natureza estratégica, o UNIR@RIA consiste num instrumento de desenvolvimento territorial cujo objetivo central consiste na qualificação e no desenvolvimento sustentável da Ria de Aveiro e do território envolvente. São abrangidos os municípios da Ria de Aveiro, com exceção do município de Sever do Vouga. O UNIR@RIA tem como alicerce principal o Plano de Ordenamento e Expansão do Porto de Aveiro (POE), que traz uma avaliação sistemática da sua área de intervenção, designadamente das suas capacidades e potencialidades, da identificação dos problemas e das áreas críticas e do reconhecimento das vocações e definições de usos preferenciais, permitindo a construção de um modelo de ocupação do território e de um instrumento de apoio à gestão da área de intervenção. O plano delimita as linhas de intervenção para o território da Ria enquanto espaço natural privilegiado, espaço socioeconómico dinâmico e espaço integral coeso. A partir desse modelo, definem-se os objetivos estratégicos e os principais meios para os atingir, tendo em conta a articulação das estratégias existentes dos municípios abrangidos nos domínios do desenvolvimento económico e social, da proteção e qualificação ambiental, da distribuição territorial de atividades e infraestruturas, da racionalização do povoamento, do acesso a equipamentos estruturantes e da valorização do potencial turístico regional (AMRIA, 2007).

#### 5.2.4. Instrumentos de Planeamento e de Gestão Ambiental

Portugal conta com um vasto quadro de instrumentos de planeamento e de gestão ambiental que constituem as bases da política ambiental nacional<sup>29</sup>. A seguir, descrevem-se os principais instrumentos de âmbito intermunicipal e municipal aplicáveis à área de estudo<sup>30</sup>.

No âmbito intermunicipal, destaca-se o AmbiRia, cujo objetivo consiste em dotar os onze municípios da extinta AMRIA, atual Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - CIRA, de planos de ambiente e da água, modernizando os processos de recolha, sistematização e

<sup>29</sup> Os principais instrumentos do nível central são a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), o Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE), a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC), a Estratégia Temática sobre a Poluição Atmosférica, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), a Estratégia Nacional para o Mar, o Polis Litoral, a Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (PCIP), o Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares (PERH), o Plano Estratégico dos Resíduos Industriais (PESGRI), o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II), o Projeto de Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2011 - 2020) e o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS). Consult. 17 Jan. 2013, disponível em [www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt).

<sup>30</sup> Esta subseção apresenta um enquadramento sobre os principais instrumentos de planeamento e de gestão ambiental, identificando os seus principais objetivos e áreas de intervenção, sem contudo promover uma apreciação crítica aos seus conteúdos. A partir dessas informações, procura-se identificar até que ponto os referidos instrumentos contemplam os problemas que têm sido alvo de queixas por parte dos cidadãos, conforme apresenta o capítulo 6.

divulgação dos parâmetros de qualidade ambiental. Com ações decorridas entre os anos de 2003 e 2006, esse projeto teve como prioridades o levantamento, o cadastro e a georreferenciação das linhas de água e dos recursos hídricos devido à importância para o planeamento municipal e para a gestão e proteção dos recursos considerados críticos. A partir desse projeto, foram elaborados os Planos Municipais da Água, tendo como referência o programa da Agenda 21. Aplicaram-se as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação (TIC) em favor da gestão dos recursos ambientais e da recolha e divulgação de parâmetros de qualidade ambiental com impacto direto na fiscalização e na participação cívica<sup>31</sup>.

Ainda à escala intermunicipal, assinala-se o Polis Litoral da Ria de Aveiro, com abrangência nos onze municípios envolventes à Ria<sup>32</sup>, estando abrangidas as áreas classificadas como zona de proteção especial (ZPE) e como sítio de importância comunitária no âmbito da Rede Natura 2000. O programa visa articular eficazmente as múltiplas vertentes tanto do ecossistema como do território envolvente à Ria de Aveiro, promovendo o desenvolvimento económico e turístico sustentável e a requalificação da zona costeira e lagunar. A estratégia desenvolvida abrange quatro eixos de intervenção principais, nomeadamente a proteção e a defesa da zona lagunar visando a prevenção de riscos; a proteção e valorização do património natural e paisagístico; a valorização dos recursos como fator de competitividade económica e social e a promoção e dinamização da vivência da Ria, garantindo-se as diferentes necessidades das pessoas que vivem, trabalham e visitam a Ria. Por forma a consubstanciar os objetivos do programa, foram e continuam a ser desenvolvidos diversos estudos, projetos e empreitadas nas zonas costeiras, lagunar e ribeirinha que podem ser consultados e acompanhados pelo sítio eletrónico do programa<sup>33</sup>.

Para além dos instrumentos de escala intermunicipal acima referidos, é possível identificar um conjunto de iniciativas dispersas nos municípios que revelam especial preocupação com o planeamento, a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável, como é o caso do Plano Municipal de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Aveiro (PMADSA), das Agendas 21 Locais de Águeda, Oliveira do Bairro e Sever do Vouga e do Plano Municipal da Água dedicado a cada um dos municípios em estudo. Os referidos instrumentos contemplam diagnósticos ambientais e programas de ação definidos pelas equipas técnicas responsáveis, abrangendo processos participativos e de consulta pública com dinâmicas e amplitudes variáveis.

---

<sup>31</sup> Consult. 20 Nov. 2013, disponível em:

[http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM\\_Paginald=29289&projectId=18](http://www.regiaodeaveiro.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=29289&projectId=18).

<sup>32</sup> O Programa Polis - Ria de Aveiro é operacionalizado pela Polis Litoral Ria de Aveiro - Sociedade de Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro S. A., conforme o Decreto-Lei n.º 11/2009, de 12 de Janeiro.

<sup>33</sup> Mais informações podem ser consultadas no sítio do programa. Consult. 18 Ago. 2013, disponível em: <http://www.polisriadeaveiro.pt>.



Elaborado no âmbito da filosofia da Carta de Aalborg, o PMADSA é um plano de natureza não-regulamentar que definiu um conjunto de ações para as áreas de intervenção prioritárias no município. O plano previu uma maior participação dos diferentes agentes – sociais, económicos, culturais, órgãos autárquicos, governamentais e não-governamentais e população – objetivando consolidar a implementação da A21L. O diagnóstico ambiental realizado permitiu identificar um conjunto de fatores que revelam o estado do ambiente no município de Aveiro, tendo como referência os seguintes parâmetros: ar, água, biodiversidade, uso do solo, resíduos, ruído, transportes e mobilidade, energia e sociedade. Com base no diagnóstico e nos *workshops* realizados com os membros da Autarquia, representantes políticos locais, empresários, peritos em ambiente e munícipes, foram definidas as seguintes áreas prioritárias: *energia*, através da redução do consumo *per capita*, da poluição do ar e do desenvolvimento de uma política de gestão energética integrada; *mobilidade*, promovendo-se a melhoria no sistema de transportes públicos e a redução do consumo *per capita* de energia, da poluição do ar e do ruído; *espaços naturais*, através da conservação da biodiversidade e da consideração da riqueza ecológica no desenvolvimento das políticas de crescimento urbano; *qualidade dos parâmetros ambientais*, nomeadamente ar, água de consumo e meio hídrico, ruído, resíduos sólidos urbanos e monitorização efetiva dos parâmetros ambientais; *(in)formação ambiental*, tendo como objetivo definir e concretizar uma estratégia de educação para o desenvolvimento sustentável; e *sociedade*, visando consubstanciar as metas de combate à pobreza e à exclusão social, promover o território como um espaço educativo, promover a prática desportiva e a integração e dinamização sociocultural. As áreas prioritárias atendem não apenas ao panorama técnico e político, traduzido através dos resultados do Diagnóstico Ambiental, mas também “às interações entre os diversos descritores no ponto de vista de qualificação ambiental e de desenvolvimento” (Câmara Municipal de Aveiro, 2006)<sup>34</sup>.

Desenvolvidas nos municípios de Águeda, Oliveira do Bairro e Sever do Vouga, as A21L abrangem um conjunto de informações sobre o estado da sustentabilidade local, fruto da realização de estudos para a identificação dos problemas e respetivas soluções e de um amplo processo de consulta e de negociação dos governos locais com os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais.

Em Águeda, a A21L foi concebida e implementada pela Câmara Municipal, tendo surgido em 2008 após a adesão do município aos compromissos de Aalborg. A construção da A21L é fruto de uma parceria entre a Autarquia, os cidadãos e as diversas entidades públicas e privadas. O processo de construção da A21L contou com ações de informação, sensibilização, formação e envolvimento

<sup>34</sup> O referido plano contempla também o Plano Municipal de Mobilidade de Aveiro (PMMA), cujo objetivo central consiste em adotar uma política de mobilidade sustentável através da implementação de um sistema integrado de transportes. Mais detalhes podem ser consultados no sítio eletrónico da Câmara Municipal de Aveiro. Consult. 19 Ago. 2013, disponível em: [http://www.cm-aveiro.pt/www/Templates/TabTemplate.aspx?id\\_class=3047&TM=38847](http://www.cm-aveiro.pt/www/Templates/TabTemplate.aspx?id_class=3047&TM=38847).

dos cidadãos e organizações. Dentre elas, destacam-se a ampla divulgação junto à população, sobretudo a comunidade escolar de todos os níveis de ensino, a criação de Grupos de Trabalho Temáticos, em que participam cidadãos e diversas instituições locais, a criação e a dinamização de uma página da Internet para a divulgação do Boletim da A21L e o MAPA - Mapa Positivo de Águeda, projeto a partir do qual um grupo de 850 crianças e jovens do concelho identificou um conjunto de locais favoritos no município, bem como as medidas necessárias para a salvaguarda dos valores que associam a esses locais. Durante o seu processo de elaboração, procedeu-se ao estabelecimento dos compromissos para a sustentabilidade definidos entre os diversos atores envolvidos, culminando na elaboração do documento denominado de Estado da Sustentabilidade em Águeda (ESA 2010). Esse documento consiste, basicamente, na caracterização dos seguintes parâmetros do município: governação, gestão local para a sustentabilidade, bens comuns naturais, consumo responsável e opções de estilo de vida, planeamento e desenho urbano, melhor mobilidade, menos tráfego, ação local para a saúde, economia local dinâmica e sustentável, equidade e justiça social e “do local para o global”. A promoção desse instrumento se dá através do debate com os cidadãos e os representantes das instituições locais sobre as metas de sustentabilidade a serem atingidas, da elaboração e implementação de planos de ação e desenvolvimento de projetos de cooperação interinstitucional, da construção de indicadores para a aferição dos resultados alcançados, da avaliação das práticas e da atualização da informação sobre as ações promovidas no âmbito da ESA (Câmara Municipal de Águeda, 2010).

A partir do relatório ESA 2010, foram identificados dez objetivos para a sustentabilidade do município nos fóruns participativos e nos questionários aplicados à população, os quais: i) estimular as atividades económicas sustentáveis e de base local, ii) reduzir a dependência energética e as emissões de carbono, iii) melhorar a mobilidade, iv) proteger os recursos hídricos, v) proteger as áreas naturais, a biodiversidade e melhorar os espaços verdes, vi) promover núcleos urbanos compactos e diversos e espaços públicos de qualidade, vii) aperfeiçoar o sistema de gestão da sustentabilidade municipal, viii) fortalecer a participação pública e a gestão transparente, ix) proteger o solo e promover atividades que aumentem a resiliência local e x) reduzir a produção de resíduos, reutilizar e reciclar mais (Câmara Municipal de Águeda, 2010).

O município de Águeda tem vindo a desenvolver ações no âmbito da A21L, com vista a consubstanciar os compromissos assumidos e fomentar as iniciativas da sociedade civil. Neste contexto, destaca-se o compromisso das Nações Unidas referente à energia sustentável, no qual a Autarquia comprometeu-se a reduzir 20% das emissões de CO<sub>2</sub> até o ano de 2020 e a aumentar cerca de 20% tanto a eficiência energética como o recurso às energias renováveis no âmbito do Plano de Ação para a Energia Sustentável. Com este plano, Águeda espera ultrapassar essas metas e reduzir em 33% as emissões de CO<sub>2</sub> até 2020. Esse plano inclui ações tanto nas

infraestruturas, equipamentos e processos como nas ações comportamentais, que pressupõem alterações nos comportamentos dos cidadãos, empresas e demais entidades da região<sup>35</sup>.

O município de Oliveira do Bairro adotou a A21L em 2006, com a colaboração do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro (DAO-UA). Desenvolvida em sua fase inicial, a consulta pública permitiu integrar os contributos da população e dos agentes locais ao processo de elaboração da A21L através da identificação das principais oportunidades e constrangimentos existentes no município. A informação foi recolhida com a realização de entrevistas aos principais agentes locais e de questionários aplicados à população local. Na segunda fase, foram identificados os vetores estratégicos, tendo como base o diagnóstico elaborado e o processo de participação pública. Transversais aos diversos pilares do desenvolvimento sustentável, esses vetores integram os seguintes elementos: i) qualificação e gestão integrada do setor industrial, ii) gestão da água e promoção de fontes de energia alternativas, iii) valorização dos recursos locais e promoção do turismo, iv) melhoria dos serviços e infraestruturas e v) recuperação e inovação na agricultura. A terceira fase consistiu na elaboração do plano de ação, em que foram identificadas as ações a serem desenvolvidas e estabelecidas as parcerias para esse fim. De referir que a segunda e terceira fases contaram com o amplo envolvimento dos cidadãos, tendo sido realizados 8 fóruns com níveis significativos de participação do público. A fase seguinte caracterizou-se pela elaboração da estrutura de monitorização, com a identificação dos indicadores e, por último, da apresentação pública final do processo, com a apreciação do trabalho desenvolvido e as sugestões para a próxima etapa. A fase posterior, a ser consubstanciada pela Câmara Municipal de Oliveira do Bairro e demais entidades colaboradoras, consiste em implementar efetivamente as ações do plano e em promover a sua monitorização (Câmara Municipal de Oliveira do Bairro, 2008).

A A21L de Sever do Vouga foi adotada em 2008 a partir de um amplo processo de consulta pública para a identificação das prioridades locais em matéria de sustentabilidade, encontrando-se, atualmente<sup>36</sup>, em sua fase de implementação. Procedeu-se a uma caracterização do concelho, com a avaliação da situação social, económica, cultural, de conhecimento e inovação da população e a identificação do cenário a partir do qual estabeleceram-se as metas para a sustentabilidade do município. O processo de identificação das potencialidades e das fragilidades do município, essenciais ao processo de construção da A21L, contou com ações de sensibilização com a comunidade escolar, tendo sido identificado um conjunto de áreas que constituem o Plano de Ação. No referido plano, definiram-se como objetivos operacionais a *valorização do equilíbrio ambiental*, com a integração do ambiente na gestão autárquica, a gestão integrada da água, a responsabilidade climática, a mobilidade sustentável e a aproximação da comunidade ao rio e à floresta; o *reforço da competitividade empresarial e a diversificação da base económica*,

<sup>35</sup> Consult. 1 Ago. 2013, disponível em: <http://agueda21.wordpress.com/>.

<sup>36</sup> Texto redigido em Março de 2013.

destacando-se o fomento à gestão sustentável da floresta e a promoção de uma estratégia para o turismo de natureza e, por último, a *consolidação da atratividade do concelho* através do fortalecimento da identidade local, do estímulo das atividades culturais e da promoção da responsabilidade social das empresas.

Os onze municípios envolventes à Ria de Aveiro contam com o Plano Municipal da Água (PMA), idealizado pela AMRIA e desenvolvido pelo Departamento de Ambiente e Ordenamento em parceria com o IDAD. Os objetivos do plano incidem sobre a definição de estratégias de intervenção com vista à utilização sustentável e à gestão integrada do meio hídrico dos municípios da AMRIA, corroborando, entre outros aspetos, para a implementação da Diretiva Quadro da Água (DQA)<sup>37</sup> (IDAD, 2006). O PMA consiste num documento principal, abrangendo toda a área de intervenção, e se subdivide em vários planos municipais elaborados a partir do diagnóstico ambiental dos municípios. O documento principal é constituído pelo Diagnóstico, que revela o estado dos recursos hídricos nos municípios, e pelo Plano de Ação, que define os objetivos estratégicos e específicos, bem como as ações a serem implementadas para a gestão dos recursos hídricos às escalas municipal e supra-municipal. Para além de incentivar a gestão sustentável dos recursos hídricos nos municípios abrangidos, o Plano de Ação visa dar resposta aos problemas identificados no diagnóstico e workshops realizados, em que foi observada uma participação ativa dos municípios na discussão e na identificação das prioridades. O Plano de Ação definiu os principais domínios de intervenção prioritária para garantir o abastecimento eficaz e sustentável às populações através do incentivo à ligação à rede pública de abastecimento, da ampliação das redes de abastecimento às populações que ainda não possuíam acesso e da melhoria das condições de saneamento e de tratamento das águas residuais, proporcionando, assim, o fornecimento de água própria para o consumo humano e eliminando os riscos à saúde pública. Outros domínios de intervenção são também identificados, nomeadamente a “qualidade do recurso hídrico”, com o estabelecimento de medidas destinadas ao conhecimento, à proteção, à gestão eficiente das águas pluviais, à monitorização da água para consumo humano e aos mecanismos de fiscalização; o “uso eficiente da água”, através do desenvolvimento e da implementação de soluções tecnológicas; o “ordenamento e gestão territorial do domínio hídrico”, visando assegurar o planeamento integrado dos recursos hídricos; a “partilha de informação e sensibilização”, com vista a assegurar a monitorização conjunta do estado das águas, bem como promover ações de divulgação, informação, sensibilização e educação, criando condições para uma participação mais ativa e o maior envolvimento dos diversos agentes na proteção dos recursos hídricos (IDAD, 2006).

---

<sup>37</sup> Transposta pela Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, com as mais recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho.

### 5.2.5. Quadro institucional: a governação ambiental nos municípios

A área de estudo apresenta um vasto quadro de instituições na área do ambiente e do planeamento territorial com responsabilidades sobre a Ria de Aveiro. Fidélis (2001) destaca a existência de uma estrutura institucional complexa, envolvendo 10 municípios<sup>38</sup> e diversas agências governamentais de âmbitos local, supra local, desconcentrado e central<sup>39</sup>. Borrego (1996, referido em Fidélis, 2001) destaca a complexa estrutura administrativa desses municípios e a sobreposição de competências, o que facilita a geração de conflitos e a existência de baixos níveis de responsabilização política sobre as intervenções e respetivos efeitos nesse território. Para além da estrutura apresentada, a autora destaca a existência de uma grande diversidade de grupos, incluindo representantes de setores económicos, associações sócio-culturais, desportivas, de defesa do ambiente, entre outros, com interesses direta ou indiretamente voltados para o ambiente e o ordenamento do território (Martins, 1997, referido em Fidélis, 2001)<sup>40</sup>.

A Ria de Aveiro, na sua globalidade, está inserida num contexto institucional complexo constituído por um conjunto diversificado de entidades previamente mencionadas. A importância da Ria de Aveiro em termos regionais, aliada à sua influência no desenvolvimento económico e social e na qualidade de vida dos municípios envolventes, bem como à necessidade de assegurar uma gestão ambiental integrada e sustentável, impulsionou a criação de uma entidade responsável para promover a gestão integrada da Ria e do seu território envolvente, com o aproveitamento sustentável e a conservação dos seus recursos naturais e paisagísticos. Após a criação da Administração do Porto de Aveiro, S. A. - APA (Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de Novembro), a par da elevação da Ria de Aveiro ao estatuto de zona de proteção especial (Decreto-Lei n.º 349-B/99, de 23 de Setembro), o quadro institucional de responsabilidade pela gestão da Ria foi alterado, passando a estar sob a tutela do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>41</sup> a partir de 2002 (Decreto-Lei n.º 40/2002, de 28 de Fevereiro). A partir disso, sucederam-se várias tentativas para se promover um quadro institucional de gestão integrada da Ria, tais como a criação do Departamento da Ria de Aveiro (DRIA), em 2001, que não chegou a exercer funções, e

<sup>38</sup> O estudo desenvolvido por Fidélis (2001) não abrange o município de Sever do Vouga.

<sup>39</sup> O quadro 4.6, adaptado de Andrade (2005), refere o panorama geral do conjunto de entidades com responsabilidades sobre o ambiente e síntese das respetivas áreas de intervenção.

<sup>40</sup> De entre as associações diretamente ligadas ao ambiente, destacam-se a Associação Nacional de Conservação da Natureza - Quercus Aveiro, que constitui uma associação independente, apartidária, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e constituída por cidadãos que se uniram em torno do mesmo interesse pela conservação da natureza e dos recursos naturais e na defesa do ambiente numa perspetiva de desenvolvimento sustentável; Associação para o Estudo e Defesa do Património Natural e Cultural da Região de Aveiro - ADERAV, abrangendo toda a área do território nacional que constitui o distrito de Aveiro, com a finalidade de inventariação, salvaguarda, defesa, valorização e estudo do património natural e cultural da região de Aveiro e a Associação de Ambientalistas da Bacia Hidrográfica do Vouga - Água Triangular, com núcleos em Aveiro e Sever do Vouga, cujo projeto global assenta-se na criação de um núcleo operativo, ou "Escola Ambiental", em cada um dos 30 concelhos que compõem a Bacia Hidrográfica do Vouga. A Água Triangular possui estatutos em diversas áreas, entre as quais destacam-se os estudos de impacto ambiental e reordenamento do território, a defesa do ambiente e conservação da natureza, a Educação Ambiental, o turismo rural e defesa do território e a defesa do património e da água.

<sup>41</sup> Atual Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, conforme referido no capítulo anterior.

a celebração de um protocolo entre a Direção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território Centro (DRAOT-Centro) e a APA que entretanto não foi concretizado.

A criação de associações intermunicipais marca também os esforços para a gestão integrada do território, nomeadamente a AMRIA, criada no início da década de 90, e a GAMA<sup>42</sup>, criada em 2004, entretanto extintas e sucedidas pela CIRA, em 2008<sup>43</sup>. A CIRA é uma instituição pública de natureza associativa que tem como objetivo principal a realização dos interesses comuns aos municípios integrantes. A Comunidade inclui os municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos<sup>44</sup>, que constituem a “Região de Aveiro”. Também fazem parte da Comunidade as entidades públicas, em especial a Universidade de Aveiro, as entidades governamentais e privadas (empresas e associações) e os cidadãos. O ano de 2008 é também marcado pela criação da Administração da Região Hidrográfica do Centro, I.P. (ARHC, I.P.)<sup>45</sup>, com responsabilidades sobre o domínio público marítimo da Ria de Aveiro associado às suas margens, leito e massas de água, entre outras. A criação da ARH representou um marco fundamental para uma maior proximidade entre governantes e governados através de mecanismos que visavam uma maior participação dos utilizadores e da sociedade na gestão dos recursos hídricos. O planeamento, a requalificação, o licenciamento, a fiscalização e a monitorização constituíram os seus domínios de intervenção, estabelecendo interfaces com um vasto quadro de entidades centrais, regionais e locais. As funções da ARH foram integradas na Agência Portuguesa de Ambiente, I.P. a partir do ano de 2012.

Por último, importa descrever sumariamente a estruturação dos serviços municipais com atribuições na área do ambiente e dos serviços urbanos e respetivas atribuições. Embora tenham apresentado áreas de intervenção e funções semelhantes, os serviços onde foram consultados os processos de reclamação revelam orgânicas distintas, estando ligados a diversos departamentos, tais como as obras, o desenvolvimento local, a manutenção, o planeamento territorial e o urbanismo. Para além dos serviços básicos ligados ao ambiente, à higiene e à conservação urbana, o quadro abaixo revela um conjunto amplo de competências como, por exemplo, as ações de sensibilização e Educação Ambiental com a população e as instituições educacionais, as ações de fiscalização para o cumprimento dos regulamentos pertinentes, sobretudo para o controlo da higiene pública, e a colaboração com entidades exteriores nas ações de conservação da natureza e da biodiversidade.

---

<sup>42</sup> Relativamente aos municípios da antiga AMRIA, exclui-se Mira e acrescenta-se Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra.

<sup>43</sup> Destaca-se, ainda, a tentativa de criação de um Gabinete de Gestão Integrada da Ria de Aveiro (GCRIA), em 2005, através de um Decreto Regulamentar que não chegou a ser promulgado.

<sup>44</sup> Comparativamente aos municípios da antiga AMRIA, exclui-se Mira e acrescenta-se Anadia.

<sup>45</sup> Entretanto extinta conforme mencionado no capítulo anterior.

Quadro 5.1 - Estrutura dos serviços municipais na área do ambiente e dos serviços urbanos e principais características e funções atribuídas.

Municípios	Departamentos	Divisões	Principais atribuições na área do ambiente e dos serviços urbanos
Águeda	Departamento de Desenvolvimento Local	Divisão Planeamento, Empreendedorismo, Ambiente e Turismo	Análise de Estudos de Impacto Ambiental; controlo do ruído; gestão e valorização dos recursos naturais; promoção da qualidade ambiental; sensibilização e Educação Ambiental para a sustentabilidade e para a preservação do património natural e paisagístico; gestão das áreas naturais classificadas; preservação da biodiversidade e defesa da paisagem; gestão ambiental e sustentabilidade energética.
	Departamento de Manutenção	Divisão de Espaços Verdes e Higiene Pública	Fiscalização e intervenção sanitária em espaços municipais; manutenção dos espaços verdes públicos; gestão dos viveiros municipais de herbáceas, arbustos e árvores; limpeza e higiene de espaços públicos; remoção, transporte e destino final dos resíduos sólidos.
Albergaria-a-Velha	Departamento de Obras, Urbanismo e Ambiente	Divisão de Planeamento, Gestão Urbanística e Ambiente	Elaboração e avaliação da execução dos planos municipais de gestão ambiental nas áreas da limpeza urbana; gestão de RSU; gestão de resíduos da construção; recursos hídricos e ruído; gestão, manutenção e limpeza dos espaços verdes, espaços de lazer, jardins e parques infantis e cemitério municipal; defesa e melhoria do meio ambiente; combate à poluição hídrica, dos solos, sonora e atmosférica; promoção e apoio de medidas de educação e sensibilização ambiental.
Aveiro	Departamento de Desenvolvimento e Planeamento Territorial	Divisão de Ambiente (Serviço de Educação Ambiental e Serviço de Qualidade de Vida e Ambiente)	Definição e implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável; elaboração de programas de educação sanitária e ambiental; criação de centros de informação ambiental; apoio à execução de projetos de Educação Ambiental nas escolas e outras instituições; campanhas de sensibilização, receção, encaminhamento e prestação de informação sobre situações de insalubridade, limpeza pública e higiene; recolha seletiva e outros equipamentos; recolha de RSU.
Estarreja	Departamento de Obras Municipais e Ambiente	Divisão de Serviços Urbanos e Ambiente (subunidades de Higiene e Limpeza Pública, de Espaços Verdes e Setor de Ambiente)	Garantir o cumprimento dos Regulamentos Municipais de Higiene e Limpeza Pública e de Recolha e Remoção de Resíduos; elaborar estudos que permitam identificar e responder eficazmente às necessidades no âmbito de higiene e limpeza pública, espaços verdes e ambiente; promover e coordenar a execução da limpeza pública e da recolha de RSU; dirigir o sistema de higiene e limpeza pública; propor medidas sobre normas regulamentares em matéria de saúde pública, higiene e limpeza públicas e RSU; dirigir os trabalhos de construção, conservação e manutenção das zonas verdes, parques e jardins; elaborar o Plano Municipal do Ambiente, analisar e dar parecer técnico sobre os pedidos de particulares referentes a construções e loteamentos, entre outros.

(Continuação Quadro 5.1)

Municípios	Departamentos	Divisões	Principais atribuições na área do ambiente e dos serviços urbanos
Ílhavo	Departamento de Obras, Urbanismo e Ambiente	Divisão de Obras, Investimentos e Ambiente, Divisão de Obras Particulares e Gestão Urbana <sup>46</sup>	Divisão de Obras, Investimentos e Ambiente: gestão das políticas de ambiente da Câmara Municipal, nomeadamente no que respeita à Educação Ambiental; gestão dos sistemas de água, saneamento básico e RSU; planeamento ambiental em ligação à Divisão de Planeamento Urbanístico e Projetos, entre outros. Divisão de Obras Particulares e Gestão Urbana: gestão do processo de urbanização do território; requalificação das zonas urbanizadas e implementação dos mecanismos de salvaguarda do património; zelo pela funcionalidade e imagem do espaço urbano; cumprimento dos planos municipais de ordenamento do território e legislação sobre a matéria em vigor, entre outros.
Mira	Departamento de Obras e Ambiente	Divisão de Ordenamento e Ambiente	Ações de sensibilização, formação e educação no domínio do ambiente e qualidade de vida; participação nas avaliações de impacto ambiental de projetos ou planos que possam influenciar a qualidade de vida da população, da fauna, flora e seus habitats; promoção e desenvolvimento de medidas de prevenção e controlo da poluição, bem como de ações de defesa do meio ambiente; desenvolvimento e apoio à utilização de tecnologias menos poluentes, redução da produção de RSU, incentivando a sua reutilização, a reciclagem e a compostagem; desenvolvimento e implementação de medidas para a eficiência energética e a redução das emissões de gases com efeito de estufa; combate à poluição dos recursos hídricos; colaboração e estímulo à preservação e conservação de espécies animais e vegetais autóctones, protegidas e/ou em vias de extinção; aplicação e cumprimento da legislação ambiental em vigor; acompanhamento das ações dos demais serviços municipais com incidência na área do ambiente, entre outros.
Murtosa	-	Divisão de Planeamento e Obras (com atribuições na área do ambiente).	Atribuições nas seguintes áreas: cemitérios, higiene e limpeza, espaços verdes, conservação da rede viária e do património e obras por administração direta, armazém, oficinas, parque de máquinas e viaturas, planeamento, ordenamento do território e gestão urbanística (obras particulares e loteamentos), sistemas de informação geográfica, estudos, projetos e fiscalização de obras públicas, fiscalização de obras particulares, mercados e feiras <sup>47</sup> .

<sup>46</sup> A maior parte das reclamações submetidas ao município de Ílhavo está arquivada nesta divisão.

<sup>47</sup> Estrutura orgânica da Câmara Municipal da Murtosa, Diário da República, 2.ª série - n.º 5 - 7 de Janeiro de 2011, Despacho n.º 469/2011.



(Continuação Quadro 5.1)

Municípios	Departamentos	Divisões	Principais atribuições na área do ambiente e dos serviços urbanos
Oliveira do Bairro	Departamento de Ordenamento e Desenvolvimento	Unidade de 2.º grau: Serviços Urbanos → unidade de 3.º grau: Manutenção e Conservação → unidade de 4.º grau: Ambiente e Qualidade de Vida.	Acompanhamento e elaboração de estudos de impacto ambiental; desenvolvimento de atividades no âmbito da proteção e da sensibilização ambiental; administração das atividades relativas à limpeza pública (recolha, transporte e tratamento de RSU); fiscalização do desempenho das empresas prestadoras de serviços e concessionárias na área da higiene e da limpeza, conservação e manutenção dos equipamentos respetivos; arborização de áreas urbanas; combate às pragas e doenças vegetais nos espaços verdes; poda das árvores e da relva dos espaços públicos; conservação e limpeza dos espaços públicos; colaboração com os serviços de fiscalização; higiene e limpeza pública; desobstrução das valas e esgoadouros das águas pluviais; desinfeções periódicas dos esgotos, entre outros.
Ovar	Departamento de Desenvolvimento Municipal	Divisão de Ambiente (Serviço de Gestão do Ambiente e Eficiência Energética, Serviço de Parques e Jardins, Serviço de Água, Saneamento, Controlo de Qualidade e RSU).	Executar e participar na elaboração ou acompanhamento de estudos de caracterização da qualidade do ambiente; apoiar as ações de planeamento, contribuindo para a definição e implementação de instrumentos e normativos com incidência ambiental; promover ações de sensibilização e Educação Ambiental; coordenar e acompanhar o ordenamento florestal do município; desenvolver ações de gestão e acompanhamento que garantam a qualidade da água, a criação e manutenção de redes de águas pluviais e residuais; gestão dos resíduos sólidos urbanos e industriais; garantir a manutenção e criação de parques e jardins; garantir o funcionamento e a manutenção do cemitério, entre outros.
Sever do Vouga	Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos	Gabinete Administrativo de Ambiente e Serviços Urbanos → Serviço de Ambiente, Serviço de Higiene e Limpeza, Serviço de Recolha de Resíduos Sólidos, Serviço de Cemitérios, Fiscalização Sanitária	Serviço de Ambiente: sensibilizar a população sobre a importância da preservação ambiental; participar nos estudos, projetos e planos ambientais; executar as medidas necessárias à eliminação das fontes poluidoras do concelho; defender o ambiente e melhorar a sua qualidade; planejar e acompanhar as obras de infraestruturas ambientais; implantar e zelar pelas zonas e espaços verdes de uso público (lazer, desporto). Serviço de Higiene e Limpeza: assegurar a limpeza dos espaços públicos. Serviço de Recolha de RSU: assegurar condições de salubridade dos espaços públicos. Serviço de Cemitérios: assegurar a valorização do cemitério municipal. Fiscalização Sanitária: fiscalização sanitária e promoção de ações para o bem-estar animal e para a higiene pública veterinária.
Vagos	Divisão de Gestão de Infraestruturas	Serviço de Higiene e Limpeza Urbana, Serviço de Espaços Verdes.	Serviço de Higiene e Limpeza Urbana: recolha, transporte e tratamento e destino final de RSU, orientação da atividade dos varredores e das ações das lavagens dos arruamentos, manutenção dos equipamentos de limpeza urbana e combate às pragas. Serviço de Espaços Verdes: manutenção e conservação dos jardins e dos espaços públicos, fomento da arborização, construção de zonas verdes, parques e jardins, cadastro de arborização das áreas urbanas, combate às pragas e doenças vegetais e serviços de podas de árvores e de relva.

## Parte II

### 5.3. Pressupostos metodológicos: análise qualitativa e quantitativa

A investigação das reclamações ambientais tem sido pouco explorada pela literatura da especialidade. Muito embora tenham sido identificados alguns contributos metodológicos relevantes sobre reclamações ambientais, sobretudo relacionados com a análise das tipologias de problemas ambientais e a sua relação com as características territoriais e socioeconómicas<sup>48</sup>, a metodologia adotada neste trabalho de investigação permite identificar os procedimentos de gestão das reclamações pelos governos locais e a sua importância para a governação ambiental local.

Para além da estrutura de análise das reclamações, o estudo empírico abrange uma estrutura metodológica para a realização de entrevistas que permite ponderar as perceções dos líderes e dos técnicos responsáveis pelas questões ambientais com os resultados do estudo das reclamações e compreender o modo como os municípios estão a gerir e a responder às expectativas do público. A realização das entrevistas assinala também aspetos relevantes sobre a governação ambiental nos municípios.

O desenvolvimento deste trabalho de investigação exigiu a construção de uma estrutura metodológica abrangente para a análise das reclamações ambientais submetidas aos governos locais capaz de avaliar a evolução temporal, tipificar, localizar e analisar a tramitação das reclamações, promovendo-se o seu aprofundamento qualitativo por meio da recolha das perceções dos líderes locais. Embora não tenham sido identificados outros estudos com abordagens metodológicas semelhantes, considera-se que a estrutura metodológica deste trabalho de investigação pode ser adaptada a outros contextos. Deste modo, a metodologia desenvolvida para o estudo empírico poderá constituir um importante contributo metodológico para este ramo de investigação.

Os pressupostos metodológicos da investigação qualitativa estão amplamente discutidos no âmbito das Ciências Sociais, em que se enquadram práticas, interpretações, formas de recolha, registo e tratamento dos dados diversificadas (Guerra, 2006). A combinação das metodologias qualitativas e quantitativas é uma prática comum que tem vindo a se desenvolver nas mais diversas áreas, tendo sido denominadas de “métodos mistos” ou “multi-estratégicos” (Bryman, 2006). Para além de transmitirem mais rigor na investigação, os métodos mistos possibilitam um maior conhecimento e comparabilidade dos resultados atingidos (adaptado de Bryman, 2006). Relativamente às vantagens da combinação dos métodos quantitativos e qualitativos, Greene et

---

<sup>48</sup> Apresentados no capítulo 2.

al. (1989, referido em Bryman, 2006, p. 105) destacam que “(...) *new perspectives of [sic] frameworks, the recasting of questions or results from one method with questions or results from the other method*”.

Os “métodos mistos” ou “multi-estratégicos” são caracterizados por uma maior flexibilidade e adaptabilidade na medida em que permitem a reavaliação, a reformulação e a ampliação das questões de investigação. O estudo desenvolvido contempla, predominantemente, uma vertente qualitativa que se dividiu em três etapas consecutivas, nomeadamente a análise das reclamações, ou análise documental, as entrevistas e a análise computadorizada dos dados, e uma vertente quantitativa referente à análise estatística elementar. A figura abaixo ilustra as etapas do trabalho de investigação desenvolvido.

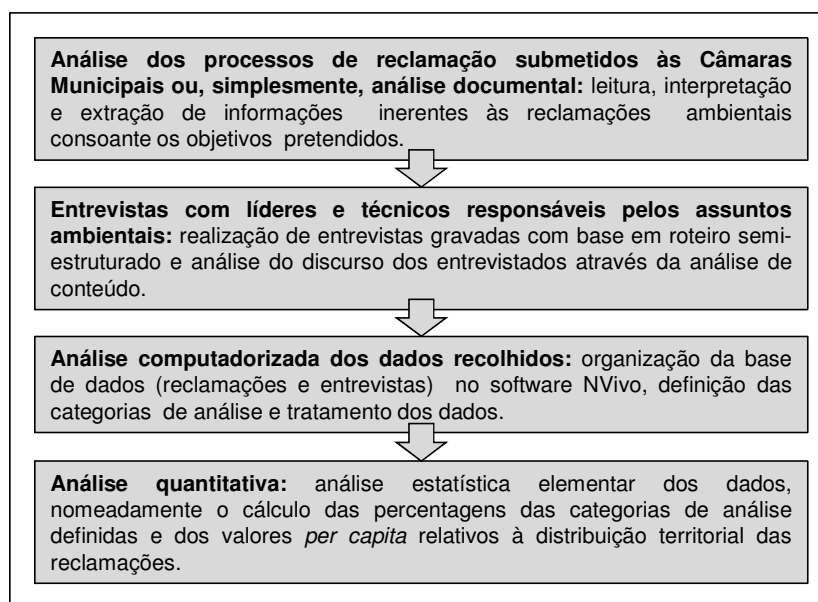


Figura 5.2 - Etapas do trabalho de investigação - vertentes qualitativa e quantitativa.

A primeira etapa consistiu na análise dos processos de reclamação submetidos às Câmaras Municipais, denominada de análise de conteúdo. A análise de conteúdo consiste numa técnica para a leitura e a interpretação de todos os tipos de documentos que, se adequadamente analisados, possibilitam o estudo de determinados aspetos e fenómenos (adaptado de Olabuenaga e Ispizúa, 1989, referido em Moraes, 1999). Moraes (1999) esclarece que a matéria-prima da análise de conteúdo pode ser proveniente das comunicações verbais e não-verbais, tais como jornais, relatos, livros, entrevistas, vídeos, entre outros. Nesta etapa do estudo empírico desenvolvido, pretende-se extrair as informações proporcionadas pelas reclamações através da estrutura de análise apresentada na próxima seção.

Na segunda etapa, procede-se à realização das entrevistas com os líderes e os técnicos responsáveis pelos assuntos ambientais. Tal como para a análise das reclamações, a técnica utilizada é a análise de conteúdo - neste caso em específico a análise do discurso dos entrevistados - a partir da qual pretendeu-se conhecer as perceções dos entrevistados acerca das reclamações ambientais do público. As entrevistas constituem métodos de recolha de dados comuns à investigação qualitativa enquadrados nas vertentes estruturadas e não-estruturadas. As entrevistas estruturadas, como a própria designação denota, abrange uma componente de carácter fechado que permite o tratamento estatístico e a comparabilidade dos resultados. Os métodos não-estruturados são caracterizados pelo carácter aberto das perguntas. Finalmente, as entrevistas semi-estruturadas, para além de combinarem técnicas de ambos os métodos supramencionados, permitem, em certa medida, a comparabilidade dos resultados. Nesta modalidade de entrevista, o entrevistador/investigador tem mais liberdade para ir além das respostas, possibilitando, assim, um maior espaço para a sondagem e o estabelecimento de um diálogo com o entrevistado (ver, por exemplo, Fontana e Frey, 2000; May, 2004).

A terceira etapa refere-se à análise computadorizada dos dados recolhidos, que consiste numa fase imprescindível da investigação qualitativa. Neste contexto, verifica-se uma ampla gama de ferramentas disponíveis para o efeito, desde os softwares para a codificação de dados até os dispositivos para reconhecimento de voz, que auxiliam a transcrição de entrevistas (ver, por exemplo, Weitzman, 2000; Bazeley, 2007). O software utilizado para o tratamento dos dados foi o NVivo 2.0, cuja principal função consiste em organizar a base de dados e otimizar a sua análise<sup>49</sup>. O NVivo é um programa para análise qualitativa de dados lançado no início da década de 80, anteriormente denominado de N6, fundamentado na lógica da criação de categorias que surgem num projeto de investigação. A partir desta lógica, surgiram os “nós”, que equivalem aos “containers” nos quais as categorias de análise podem ser rotuladas. Os chamados “nós” constroem a estrutura de análise, permitindo a inserção das informações de um dado projeto de investigação nas suas respetivas categorias por meio de um processo de codificação (Richards, 2002). Nesta etapa do trabalho de investigação, foram definidas as categorias de análise e realizada a codificação dos dados relativos às reclamações e às entrevistas permitindo, assim, a otimização da organização e do tratamento da base de dados.

A vertente quantitativa do estudo desenvolvido limita-se à análise estatística elementar dos dados, permitindo uma melhor interpretação e comparabilidade dos resultados obtidos. A análise estatística consiste, basicamente, no cálculo da distribuição percentual e dos valores *per capita* relativos à distribuição territorial das reclamações apresentado na seção 5.4.3.

---

<sup>49</sup> Muito embora esta versão já tenha sido suprimida pelo NVivo 10, que apresenta recursos mais sofisticados, o NVivo 2.0, de 2002, revelou-se suficiente para a análise pretendida.

#### **5.4. Estrutura metodológica para o estudo das reclamações ambientais**

Conforme referido no capítulo 2, o estudo das reclamações ambientais não tem sido suficientemente explorado pela literatura da especialidade. A estrutura metodológica deste trabalho de investigação tem como ponto de partida o estudo previamente desenvolvido no município de Aveiro (ver Carvalho, 2007), que permite avaliar a evolução quantitativa das reclamações, as tipologias de problemas ambientais, a sua distribuição territorial e a capacidade de resposta dos governos locais face às exposições dos cidadãos. Para além desses aspetos, a estrutura metodológica do estudo empírico permite identificar até que ponto os instrumentos locais de natureza ambiental existentes refletem as preocupações dos cidadãos em matéria de qualidade ambiental traduzidas através das reclamações. Com base nesses elementos, esta seção descreve a estrutura metodológica para o estudo das reclamações ambientais, sendo composta por três partes principais: a delimitação temporal do estudo e o seu universo de análise, os setores abrangidos na consulta e, por último, a estrutura da análise empírica.

##### **5.4.1. Delimitação temporal do estudo e universo de análise**

Em linhas gerais, a metodologia adotada consiste na consulta e na análise quantitativa e qualitativa e da tramitação dos processos de reclamação submetidos às Câmaras Municipais dos municípios envolventes à Ria de Aveiro entre os anos de 2000 e 2007. Nos municípios de Albergaria-a-Velha e Mira não foi possível aceder às informações devido à alegada inexistência de uma base de dados para a consulta. Neste trabalho de investigação, os “processos de reclamação” equivalem aos procedimentos administrativos gerados a partir das queixas ambientais submetidas às Câmaras Municipais. No total, foram analisados 2140 processos de reclamação. Como cada processo de reclamação pode integrar um ou mais problemas de ambiente, foi possível chegar a um total de 3000 problemas objeto de reclamações.

A delimitação temporal deste estudo fundamenta-se em dois aspetos principais: a intenção de dar continuidade ao estudo prévio desenvolvido no município de Aveiro, que compreendeu os anos de 2000 a 2005 (ver Carvalho, 2007), e a sua extensão até 2007, ano em que foi aprovado o financiamento do projeto de investigação, tendo sido iniciado em Janeiro de 2008.

### 5.4.2. Setores abrangidos

A consulta dos processos de reclamação abrangeu os serviços na área do ambiente, os serviços urbanos e outros setores camarários envolvidos na resolução conjunta desses processos como, por exemplo, Serviços de Fiscalização e Divisão Jurídica. O quadro abaixo descreve os setores envolvidos na consulta das reclamações:

Quadro 5.2 - Setores envolvidos na consulta dos processos de reclamação dos municípios em estudo.

Municípios	Setor(es) envolvido(s) <sup>50</sup>
Águeda	Divisão de Ambiente e Serviços de Fiscalização.
Aveiro	Divisão de Ambiente.
Estarreja	Setor de Ambiente e Gabinete Técnico Florestal.
Ílhavo	Departamento de Obras Particulares e Gestão Urbana e Departamento de Obras, Equipamento e Ambiente.
Murtosa	Divisão de Planeamento e Obras.
Oliveira do Bairro	Unidade de Ambiente e Qualidade de Vida e Unidade de Obras Particulares.
Ovar	Gabinete de Atendimento, Divisão Jurídica e Serviço de Fiscalização.
Sever do Vouga	Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos e Setor das Águas.
Vagos	Divisão de Infraestruturas e Ambiente e Divisão de Serviços Operacionais.

Com exceção de Ovar, a consulta das reclamações foi realizada nos setores responsáveis pelos assuntos ambientais, incluindo os serviços ligados à água e ao saneamento nos municípios da Murtosa, Sever do Vouga e Vagos. Nos municípios de Águeda, Ílhavo e Oliveira do Bairro, para além dos serviços na área do ambiente, a maior parte dos processos foi consultada em outros setores camarários, nomeadamente nos Serviços de Fiscalização, em Águeda, no Departamento de Obras Particulares e Gestão Urbana, em Ílhavo, e na Unidade de Obras Particulares, em Oliveira do Bairro.

Em Ovar, as reclamações estão arquivadas no Serviço de Fiscalização. Até o ano de 2008, as reclamações eram submetidas ao Gabinete de Atendimento, que procedia ao seu encaminhamento de acordo com as tipologias de problemas reclamados. De referir que este gabinete recebe queixas de todas as naturezas como, por exemplo, obras ilegais, reclamações contra os serviços camarários, queixas ligadas à ação social, entre outros. As reclamações de natureza ambiental submetidas a esse município são tratadas consoante as competências atribuídas aos diversos setores. A título de exemplo, as situações relativas ao espaço florestal são tratadas pela Divisão de Ambiente, os problemas relacionados com a limpeza urbana pela Divisão

<sup>50</sup> Alguns municípios tiveram a orgânica dos serviços municipais alterada.

de Conservação e Serviços Urbanos e as denúncias sobre obras ilegais em zonas classificadas, tais como a Reserva Ecológica Nacional (REN), pela Divisão Jurídica e pelo Serviço de Fiscalização. No município de Águeda, a maior parte dos processos foi consultada nos Serviços de Fiscalização que, juntamente com a Divisão de Ambiente, são responsáveis por averiguar e acompanhar a resolução das reclamações.

### 5.4.3. Estrutura da análise empírica

A análise empírica, apresentada no capítulo 6, está estruturada em três partes principais, conforme mostra a figura 5.2. Na primeira parte, descrevem-se os meios disponibilizados para a receção e o tratamento das reclamações no conjunto de municípios. A segunda parte apresenta os resultados da análise das reclamações e das entrevistas por municípios, enquanto que a terceira evidencia os resultados referentes ao conjunto de municípios.

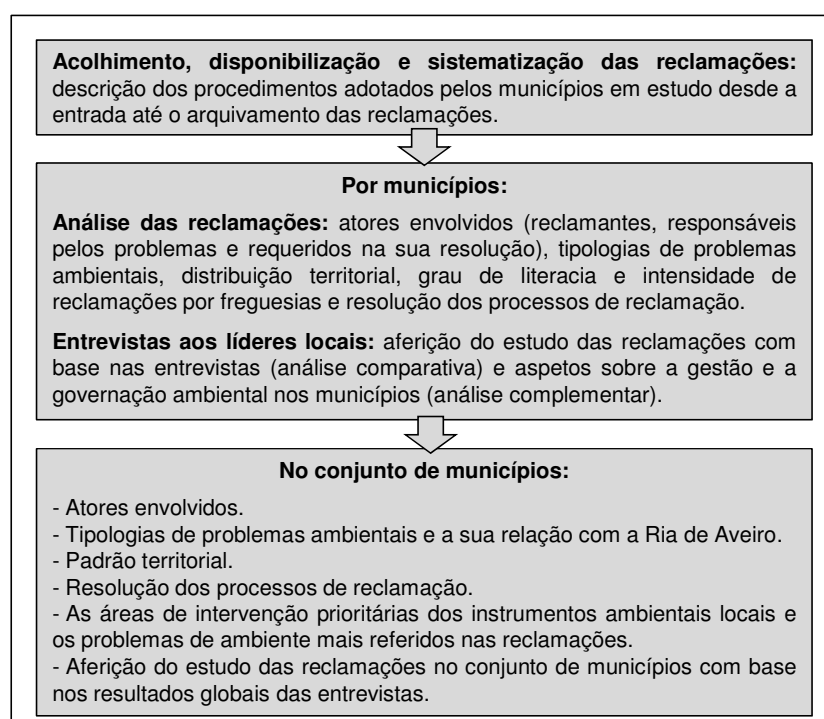


Figura 5.3 - Estrutura da análise empírica.

Em todos os municípios, os processos de reclamação foram disponibilizados em formato impresso, o que requereu análise desses documentos e a sua transposição para o formato digital<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Com exceção do município de Aveiro, cujos processos de reclamação sobre ruído relativos aos anos de 2006 e 2007 foram facultados em formato digital.

Após a identificação das reclamações, que constituíram os casos de estudo, construiu-se a base de dados a partir da estrutura de análise definida. Os casos de estudo foram integrados em tabelas estruturadas em cinco eixos temáticos capazes de classificar, tipificar, localizar e analisar a tramitação das reclamações, conforme mostra o quadro abaixo (ver modelo da tabela no anexo 5.2).

Quadro 5.3 - Estrutura de análise das reclamações.

1	Identificação	Reclamante Requerido Responsáveis pelos danos ambientais
2	Questão Processual	Número do processo de reclamação Data de entrada Data de finalização Andamento
3	Questão Ambiental	Natureza do impacto
4	Inserção Territorial	Localização Freguesia
5	Resultado(s)	Resolução do processo de reclamação Resolução do(s) problema(s) de ambiente

Paralelamente à consulta, deu-se início à transposição das reclamações para o software NVivo, possibilitando a codificação e a interpretação dos dados (ver estrutura de análise no anexo 5.3).

A organização da base de dados permite classificar as reclamações de acordo com os seguintes elementos:

- i) perfil dos reclamantes, dos requeridos na resolução das reclamações e dos responsáveis pelos problemas ambientais;
- ii) identificação dos processos de reclamação (número de entrada ou número de registo);
- iii) inserção territorial (localização);
- iv) tipologias de problemas de ambiente, e
- v) tramitação.

A elaboração do campo 1, denominado de “identificação”, revela uma grande diversidade e semelhança de atores envolvidos, o que permitiu classificar os reclamantes, os requeridos e os responsáveis pelos problemas ambientais. O campo 2, denominado de “questão processual”, identifica o número atribuído ao processo de reclamação, a data de entrada nas Câmaras Municipais, o seu andamento e, quando aplicável, a data de finalização. Através desses elementos, foi possível consultar a tramitação dos processos de reclamação e analisar o intervalo de tempo decorrido entre a sua entrada e o seu arquivamento. Cabe ressaltar que não se analisa o intervalo de tempo entre a entrada dos processos de reclamação e a resolução dos problemas de ambiente associados, visto que a consulta da resolução dos problemas ambientais não foi



realizada em meio informático e o registo de datas para essas circunstâncias não está especificado nos sistemas de gestão documental consultados.

O campo 3, denominado de “Questão Ambiental: Natureza do Impacto”, estabelece as tipologias de problemas ambientais objeto de reclamações. Na descrição dos resultados, o perfil das reclamações por municípios abrange apenas as principais subtipologias de problemas ambientais. A caracterização pormenorizada dos problemas ambientais é revelada na análise do padrão das reclamações no conjunto de municípios. Foram analisadas as reclamações referentes à Ria de Aveiro classificadas na categoria *água e saneamento básico*, cujos resultados estão apresentados no perfil das reclamações no conjunto de municípios. Essa análise foi desenvolvida com o intuito de verificar qual é a importância que as populações locais atribuem aos problemas que afetam a Ria comparativamente aos demais tipos de problemas ambientais levantados nas reclamações.

O campo 4, denominado de “Inserção Territorial”, revela a distribuição e a concentração territorial (distribuição *per capita*) das reclamações a duas escalas: por freguesias, na análise por municípios, e por municípios, referente à análise do conjunto de municípios. Analisou-se, ainda, a distribuição territorial das principais tipologias de problemas ambientais à escala das freguesias e a distribuição territorial das reclamações face às tipologias de padrão de desenvolvimento urbano, conforme a seguinte classificação do INE (2009): zonas predominantemente urbanizadas, áreas medianamente urbanizadas e áreas predominantemente rurais. Essa análise permitiu identificar a relação existente entre a frequência de reclamações e as zonas com diferentes padrões de desenvolvimento à escala das freguesias.

A análise territorial contempla ainda a avaliação da relação entre o grau de literacia e a frequência de reclamações por freguesias, permitindo identificar até que ponto o nível de escolaridade da população poderá determinar a maior ou menor propensão ao comportamento de reclamação. Essa análise tem como base os resultados do Censos de 2011 apresentados na parte I, conforme mostrou o gráfico 5.1. O gráfico distingue os níveis de ensino em sete categorias, a saber: nenhum, 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo, secundário, pós-secundário e superior. Com recurso a esses dados, atribuiu-se um peso aos diferentes níveis de ensino atingidos nas freguesias dos municípios em estudo (por exemplo, peso 1 para a categoria “nenhum”, peso 2 para o 1.º ciclo, peso 3 para o 2.º ciclo e assim sucessivamente) e calculou-se a média ponderada. Os resultados das médias ponderadas foram comparados com a frequência de reclamações por freguesias. Importa destacar que não se efetuou a análise do nível de escolaridade dos reclamantes, mas sim o nível de escolaridade atingido em cada freguesia. Desta forma, a análise realizada permite estabelecer apenas uma relação aproximada entre esses parâmetros<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Os resultados do perfil médio não abrangem a análise entre a frequência de reclamações e o grau de literacia.

O campo 5, denominado de resultados, permitiu identificar a resolução dos processos de reclamação, que refere-se ao andamento processual nas Câmaras Municipais, e a resolução dos problemas de ambiente associados às reclamações. A resolução dos processos de reclamação refere-se ao acompanhamento, desde a entrada até o arquivamento, das reclamações que dão entrada nas Câmaras Municipais. Refere-se, ainda, aos processos de reclamação encaminhados às entidades exteriores responsáveis. Relativamente ao andamento dos processos, cabe salientar que a sua resolução não implica necessariamente na eliminação do problema ambiental associado. A resolução de um processo de reclamação refere-se ao seu andamento processual, ou seja, se se encontram arquivados, se estão em aberto ou se foram encaminhados às entidades exteriores. No caso da resolução dos problemas de ambiente, consideram-se as medidas tomadas para o seu equacionamento, tendo sido distinguidos como *resolvidos*, *resolução em andamento*, *não resolvidos*, *resolução não aplicável*, especificamente para as reclamações não procedentes, e *resolução não identificada*. A consulta foi realizada nos próprios processos de reclamação e, nalguns casos, diretamente com os técnicos superiores e Vereadores do Ambiente que acompanharam os casos.

A consulta da tramitação das reclamações foi realizada de acordo com os meios existentes em cada município, conforme mostra o quadro abaixo. Esses meios incluem a consulta nos processos de reclamação, a consulta nos sistemas informáticos utilizados e a consulta direta com os Vereadores e os técnicos superiores.

Quadro 5.4 - Meios de consulta da tramitação dos processos de reclamação nos municípios.

<b>Meios de consulta</b> <b>Municípios</b>	<b>Consulta no processo</b>	<b>Consulta aos técnicos e/ou Vereadores</b>	<b>SGD</b>	<b>TELENET</b>	<b>SIGMA</b>
Agueda	√	√	-	-	-
Aveiro	√	√	√	√	-
Estarreja	√	-	-	-	-
Ílhavo	√	-	-	-	√
Murtosa	√	√	√	-	-
Oliveira do Bairro	√	-	-	-	-
Ovar	√	√	-	-	-
Sever do Vouga	√	√	-	-	-
Vagos	√	√	-	-	-

Na maior parte dos municípios, consultou-se a tramitação nos próprios processos de reclamação, que constavam de anotações feitas à mão sobre o encaminhamento ou a resolução dos problemas. A consulta aos Vereadores e aos técnicos superiores também se revelou de grande importância, tendo em vista que muitos processos não contemplavam quaisquer informações relativas ao seu encaminhamento ou resolução.

A utilização de sistemas informáticos para a consulta da tramitação dos processos foi realizada em Aveiro, Ílhavo e Murtosa, tendo sido necessário um acompanhamento inicial dos técnicos responsáveis para o manuseio dos programas. Em Aveiro, a tramitação dos processos relativos aos anos de 2000 e 2001 foi realizada no Sistema de Registo de Controlo e Correspondência, denominado de TELENET e, entre os anos de 2002 e 2007, no Sistema de Gestão Documental (SGD). Muito embora a gestão eletrónica dos documentos que dão entrada em Ílhavo seja recente, a partir de 2008, esta Câmara Municipal procedeu ao registo dos processos de obras, tanto antigos como atuais, no Sistema Integrado de Gestão Autárquica (SIGMA). A maior parte das reclamações submetidas ao município de Ílhavo está associada aos processos de obras, facilitando, assim, a sua identificação no sistema informático. Na Murtosa, foram consultados no SGD apenas os processos relativos aos anos de 2006 e 2007, tendo em vista que a utilização desse sistema informático teve início em 2006. A consulta realizada nesses municípios permitiu conhecer a resolução das reclamações e o tempo decorrido entre a sua entrada e o seu arquivamento.

Para além dos aspetos contemplados na estrutura de análise das reclamações, realizou-se uma análise comparativa entre os conteúdos dos instrumentos locais de natureza ambiental existentes, nomeadamente os processos de Agenda 21 Local (A21L) dos municípios de Águeda, Aveiro e Oliveira do Bairro e o Plano de Ambiente do município de Aveiro, e os problemas de ambiente objeto de reclamações. A análise permite identificar em que medida as áreas de intervenção prioritárias desses planos refletem os problemas de ambiente levantados pelas populações locais e quais são as diferenças constatadas.

Os dados recolhidos foram objeto de análise estatística elementar apresentada na forma de gráficos. A análise permitiu evidenciar a evolução temporal, as tipologias de problemas reclamados, o perfil dos reclamantes, dos requeridos e dos responsáveis pelos problemas ambientais, a distribuição e a concentração territorial (análise *per capita*), a inserção das reclamações face às tipologias de padrão de desenvolvimento urbano dos municípios, a resolução dos processos de reclamação, a resolução dos problemas de ambiente e, finalmente, o lapso de tempo entre a entrada e o arquivamento das reclamações, quando aplicável.

Posteriormente, foram elaborados os mapas ambientais nas bases cartográficas dos municípios à escala de 1:10.000. Para a elaboração dos mapas, utilizou-se o software AutoCAD 2007<sup>53</sup>. Os mapas foram elaborados a duas escalas: por freguesias, apresentados na análise por municípios, e por municípios, inseridos na análise do perfil das reclamações na totalidade dos municípios. A construção dos mapas temáticos atendeu aos seguintes objetivos:

---

<sup>53</sup> Embora existam softwares mais apropriados à elaboração de mapas, optou-se por utilizar aquele que a autora deste trabalho possui mais habilidades.

- i) distribuição territorial das reclamações por freguesias;
- ii) distribuição territorial *per capita* das reclamações por freguesias;
- iii) relação entre o grau de literacia e a frequência de reclamações por freguesias;
- iv) distribuição territorial das reclamações por municípios;
- v) distribuição territorial *per capita* das reclamações por municípios.

Conforme mencionado anteriormente, o município de Vagos dispôs de um único processo de reclamação para consulta, não sendo possível realizar o tratamento estatístico e a discussão dos resultados conforme apresentado nos outros municípios. Desta forma, optou-se por descrever o processo, seguindo-se a estrutura de análise das reclamações por municípios, com exceção da análise temporal que não se aplica a este caso.

### **5.5. Ponderação dos resultados com as perceções dos líderes locais**

Com o intuito de ponderar a perceção que os Vereadores e os técnicos responsáveis pelos assuntos ambientais têm sobre as reclamações apresentadas aos municípios, desenvolveu-se um conjunto de entrevistas que permitiram identificar aspetos essenciais sobre a gestão das reclamações pelos governos locais.

Conforme mostra o quadro 5.5, foram entrevistados 15 líderes locais, envolvendo tanto os Vereadores do Ambiente como os técnicos superiores responsáveis pelos assuntos ambientais. De entre as entrevistas realizadas, duas decorreram com dois técnicos simultaneamente por opção dos próprios entrevistados.

Quadro 5.5 - Panorama geral dos entrevistados e respetivas atribuições.

Entrevistados e respetivas funções	Político	Técnico superior 1	Técnico superior 2	Técnico superior 3	Técnico superior 4
<b>Municípios</b>					
Águeda <sup>54</sup>	Vice-Presidente	-	-	-	-
Aveiro <sup>55</sup>	Vereador do Ambiente	Chefe da Divisão de Ambiente	-	-	-
Estarreja <sup>56</sup>	Presidente	-	-	-	-
Ílhavo <sup>57</sup>	Vereador do Ambiente	Chefe da Divisão de Obras Particulares e Gestão Urbanística <sup>a</sup>	Responsável pelo Setor de Ambiente <sup>a</sup>	-	-
Murtosa <sup>58</sup>	Vereador do Ambiente	-	-	-	-
Oliveira do Bairro	-	-	-	-	-
Ovar <sup>59</sup>	Vereador do Ambiente	Chefe da Divisão de Ambiente	-	-	-
Sever do Vouga <sup>60</sup>	Vereador do Ambiente	-	-	-	-
Vagos <sup>61</sup>	-	Chefe da Divisão de Serviços Operacionais <sup>b</sup>	Membro da Divisão de Serviços Operacionais <sup>b</sup>	Chefe da Divisão de Ambiente e Infraestruturas <sup>c</sup>	Técnica superior da Divisão de Ambiente e Infraestruturas <sup>c</sup>

a, b, c: entrevistas realizadas com dois técnicos superiores simultaneamente.

<sup>54</sup> O Vice-Presidente da Câmara Municipal de Águeda passou a desempenhar funções como Vereador do Ambiente e de outros pelouros a partir do ano de 2005. Não foi possível entrevistar o técnico superior devido ao seu desligamento desta Câmara Municipal.

<sup>55</sup> O Vereador do Ambiente da Câmara Municipal de Aveiro passou a exercer funções ligadas ao ambiente a partir de 2005.

<sup>56</sup> No município de Estarreja, entrevistou-se o Presidente da Câmara Municipal que exerce funções de Vereador do Ambiente e de outros pelouros. O político passou a exercer as suas funções de Presidente a partir do ano de 2002. Não foi possível entrevistar o técnico superior devido ao seu desligamento desta Câmara Municipal.

<sup>57</sup> Foram entrevistados o Vereador do Ambiente e duas técnicas superiores numa mesma entrevista, sendo que uma das técnicas é a chefe da Divisão de Obras Particulares e Gestão Urbanística e a outra a responsável pela Setor de Ambiente. O Vereador passou a exercer as suas funções da Câmara Municipal de Ílhavo há cerca de 13 anos e as técnicas superiores há 31 e 12 anos respetivamente.

<sup>58</sup> O Vereador do Ambiente da Câmara Municipal da Murtosa passou a exercer as suas funções a partir de 2005. Atualmente, é Vice-Presidente da Câmara Municipal.

<sup>59</sup> Em Ovar, foram entrevistados o Vereador do Ambiente e o técnico superior responsável pela Divisão do Ambiente. O Vereador passou a exercer as suas funções a partir de 2002 e o técnico superior está nesta Câmara Municipal há mais de 20 anos.

<sup>60</sup> Em Sever do Vouga, entrevistou-se apenas o Vereador do Ambiente. A chefe da Divisão de Ambiente passou a exercer funções em outra instituição e, por este motivo, não foi possível realizar a entrevista.

<sup>61</sup> Em ambos os casos, e por sugestão dos inquiridos, as entrevistas foram realizadas com os chefes de divisão e um técnico superior indicado pelos próprios chefes. Devido ao seu desligamento da Câmara Municipal de Vagos, não foi realizada a entrevista ao Vereador do Ambiente que estava a exercer funções no período abrangido pelo estudo.

Do total de entrevistados, sete fazem parte do quadro Executivo das Câmaras Municipais, sendo um Presidente, um Vice-Presidente e cinco Vereadores responsáveis pelo Pelouro do Ambiente. De entre os técnicos superiores entrevistados, a maior parte possui funções de chefia ligadas ao ambiente e, em menor medida, aos serviços operacionais, às obras particulares e à gestão urbanística (ver perfil dos entrevistados no anexo 5.4). Devido às mudanças sucessivas no quadro Executivo com atribuições na área do ambiente e ao desligamento do técnico superior dessa Câmara Municipal, não foi possível realizar as entrevistas no município de Oliveira do Bairro.

As entrevistas foram gravadas<sup>62</sup> mediante autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas para o meio digital. O roteiro de entrevista fundamenta-se na estrutura de análise das reclamações, promovendo-se uma análise comparada entre os resultados obtidos, e acrescenta algumas questões com vista a promover uma análise complementar, em que são identificados alguns elementos importantes que nem sempre constam nos processos consultados, designadamente a influência dos *media* e a gravidade dos problemas reclamados, o género e a faixa etária dos reclamantes, os aspetos essenciais à compreensão da gestão das reclamações pelas Câmaras Municipais e a importância das reclamações para a governação ambiental (ver roteiro de entrevista no anexo 5.5).

As entrevistas foram inicialmente transcritas para o meio digital e posteriormente tratadas no software NVivo, seguindo-se uma estrutura similar à utilizada na análise dos casos de estudo (ver estrutura de análise no anexo 5.6).

Por forma a facilitar a visualização dos resultados, os parâmetros de análise passíveis de comparação foram organizados em tabelas e classificados por ordem de importância. Para a elaboração das tabelas, foram consideradas apenas as tipologias predominantes dos parâmetros de análise. São eles a análise temporal, os atores envolvidos, os problemas ambientais predominantes, a análise territorial (distribuição das reclamações por freguesias), a relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia, a resolução dos problemas de ambiente<sup>63</sup> e o tempo médio de resolução dos processos.

A análise complementar permitiu evidenciar os meios de apresentação das reclamações (cartas, telefonemas, correios eletrónicos, pessoalmente, entre outros); se os *media* exercem influência sobre a apresentação de reclamações e sobre os tipos de problemas reclamados; se se consideram os problemas pontuais ou graves; as escalas de incidência dos problemas (estritamente local, municipal, regional); o perfil dos reclamantes (género, faixa etária e nível de escolaridade); os procedimentos adotados pelas Câmaras Municipais para a gestão, a

---

<sup>62</sup> Utilizou-se um gravador digital de alta sensibilidade da marca PHILIPS.

<sup>63</sup> As entrevistas não contemplam a análise da resolução dos processos de reclamação devido à dificuldade dos entrevistados em identificarem essa informação.

organização, o acompanhamento e as respostas às exposições dos reclamantes, incluindo a resolução conjunta entre vários setores camarários; se se consideram os problemas objeto de queixas resolvidos ou mitigados e se é possível apontar uma estimativa; se os problemas são discutidos nas reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais; como as Câmaras Municipais procedem frente às reclamações cujas competências são atribuídas às entidades exteriores e se há facilidade de acesso a essas entidades e, por último, qual é o entendimento dos entrevistados sobre a importância das reclamações para a governação ambiental local.

As entrevistas realizadas constituem importantes instrumentos de ponderação e de complementação dos resultados obtidos com o estudo das reclamações. As entrevistas permitiram evidenciar as semelhanças e as divergências entre os resultados do estudo das reclamações e as percepções dos entrevistados relativamente a essa matéria, bem como um conjunto de características e de procedimentos sobre a gestão dos problemas ambientais e a importância das reclamações para a governação ambiental dos municípios.

## **5.6. Avaliação dos resultados**

Os resultados do estudo empírico são descritos no capítulo 6 e criticamente avaliados à luz do enquadramento teórico no capítulo 7. Neste capítulo são também avaliadas as potencialidades e as limitações das reclamações ambientais para a governação ambiental local. Em linhas gerais, o capítulo 7 destaca os resultados do perfil das reclamações no conjunto de municípios, ou perfil médio/dominante, e justifica os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças identificadas relativamente ao perfil das reclamações à escala dos municípios.

A avaliação crítica ao estudo das reclamações está estruturada em oito partes que se descrevem a seguir:

- i) acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações: este item desenvolve uma apreciação crítica dos procedimentos de acolhimento e do modo como as reclamações são disponibilizadas, organizadas e processadas pelos municípios. Pretendeu-se identificar se há diferenças significativas quanto ao padrão de participação da população, quanto aos mecanismos adotados pelas Câmaras Municipais para a receção das reclamações e quanto aos procedimentos adotados para a sua gestão e resolução;
- ii) análise temporal: além de mostrar o perfil de evolução das reclamações no conjunto de municípios, este item destaca os municípios que se assemelham e os que se distinguem relativamente ao perfil médio/dominante;
- iii) atores: a partir do perfil médio dos atores envolvidos, identificam-se os fatores que permitem compreender a predominância de determinados atores e o papel que desempenham;

- iv) problemas de ambiente: neste item, procura-se destacar os problemas de ambiente mais frequentes entre as reclamações, identificar os municípios em que esses problemas se destacam e estabelecer as relações que permitem justificar a sua maior incidência, como, por exemplo, os níveis de urbanização.
- v) território: avalia-se o modo como o número populacional, os níveis de urbanização e a influência da Ria de Aveiro determinam as semelhanças e as diferenças entre o padrão territorial das reclamações;
- vi) resolução das reclamações: identifica o andamento processual das reclamações no conjunto de municípios e os municípios que se destacam tanto por apresentarem um melhor desempenho na resolução das reclamações como os municípios que se revelaram menos criteriosos;
- vii) instrumentos locais de natureza ambiental e reclamações: procura avaliar se o conjunto de indicadores definidos nos instrumentos existentes reflete os fatores de insatisfação ambiental das populações traduzidos através das reclamações;
- viii) perceção dos líderes locais sobre as reclamações: apresenta-se uma reflexão à escala regional sobre a perceção dos líderes e dos técnicos entrevistados acerca das reclamações ambientais, identificando-se as semelhanças e as divergências entre o estudo das reclamações e as entrevistas realizadas.

Por último, o capítulo desenvolve uma reflexão sobre as reclamações ambientais como um instrumento relevante para a governação ambiental local e reflete sobre os principais resultados obtidos à luz do enquadramento teórico apresentado.

## 5.7. Conclusões

As características ambientais e territoriais dos municípios envolventes à Ria de Aveiro, sobretudo o elevado valor ecológico e paisagístico e os padrões de ocupação territorial da zona envolvente, os definem como uma área de grande vulnerabilidade ambiental e de especial interesse para a investigação. A compreensão dos principais aspetos ambientais, territoriais e dos governos locais dos municípios, aliada ao conhecimento das áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos ambientais existentes, permite não apenas fornecer um enquadramento da área de estudo, como também fundamentar a análise e a interpretação dos resultados do estudo empírico. Embora estejam inseridos num contexto geográfico semelhante, os municípios apresentam algumas características distintas, sobretudo os aspetos socioeconómicos, que conferem heterogeneidade à área de estudo e permitem explicar as diferenças observadas entre os resultados a serem reportados nos capítulos 6 e 7.



## **Capítulo 6 – Estudo das reclamações em matéria de ambiente e ponderação com as percepções dos líderes locais**

- 6.1. Introdução
- 6.2. Receção, disponibilização e sistematização das reclamações
- 6.3. Categorias de análise identificadas no estudo das reclamações
- 6.4. Estudo das reclamações ambientais
- 6.5. Conclusões



## 6.1. Introdução

Este capítulo desenvolve o estudo das reclamações ambientais submetidas aos municípios envolventes à Ria de Aveiro de acordo com a metodologia apresentada no capítulo 5 e apresenta a ponderação dos resultados obtidos com as perceções dos líderes locais acerca dessa matéria. Conforme mencionado no capítulo anterior, os resultados não abrangem os municípios de Albergaria-a-Velha e Mira, que não disponibilizaram as reclamações para consulta. Na primeira seção, descrevem-se os meios disponibilizados para a apresentação de reclamações, a forma como dão entrada, como são organizadas e processadas pelas Câmaras Municipais. A segunda seção descreve as tipologias de atores envolvidos e de problemas de ambiente identificados no estudo das reclamações. A terceira seção apresenta o estudo das reclamações e a análise das entrevistas realizadas aos líderes e técnicos dos municípios. A seguir, desenvolve-se uma análise comparativa entre os problemas ambientais e respetivas prioridades elencados nos instrumentos de planeamento ambiental existentes e os principais problemas identificados no estudo das reclamações. A última seção apresenta uma apreciação integrada dos resultados.

## 6.2. Receção, disponibilização e sistematização das reclamações

Esta seção descreve os procedimentos adotados pelos municípios em estudo desde a entrada até o arquivamento das reclamações. Inicialmente, apresentam-se os meios disponibilizados pelas Câmaras Municipais para o acolhimento das reclamações. A seguir, descreve-se a forma como as reclamações são disponibilizadas para consulta e sistematizadas. Por último, discutem-se os procedimentos adotados para a gestão, o encaminhamento e a resolução das reclamações. A análise realizada permite conhecer a forma como as reclamações dão entrada e como são organizadas e processadas pelas Câmaras Municipais, ressaltando-se as diferenças e as semelhanças na gestão e no tratamento dessa informação pelos municípios.

### 6.2.1. Acolhimento das reclamações

A consulta das reclamações permitiu conhecer os meios disponibilizados pelos municípios para o acolhimento das reclamações, que podem ser distinguidos sob duas formas principais: o meio presencial e o meio remoto, tal como mostra o quadro 6.1. Os meios presenciais abrangem o *Livro de reclamações* que, por força do diploma legal aplicável, são disponibilizados por todas as Câmaras Municipais, o *gabinete de atendimento*, onde se disponibilizam formulários em papel para a apresentação de pedidos, sugestões ou reclamações de diversas naturezas, e o *atendimento ao público*, normalmente realizado pelo Vereador do Ambiente em dias e horários fixos e mediante marcação prévia. Embora não sejam específicos para o acolhimento de

reclamações ambientais, os formulários abrangem um formato que permite aos técnicos identificarem alguns elementos importantes para a averiguação e a análise das exposições, nomeadamente a identificação do reclamante, a localização e a descrição do problema observado. Quanto aos meios remotos, evidenciam-se o *contato telefónico* geral disponibilizado por todos os municípios, o *contato telefónico dos serviços de ambiente*, a *Linha Verde*, o *correio eletrónico geral* das Câmaras Municipais, o *formulário on-line*<sup>1</sup> e a *plataforma on-line*.

Entre os *meios presenciais* disponibilizados, o *gabinete de atendimento* é comum à maior parte dos municípios e possibilita o acolhimento dos cidadãos de forma mais ordenada e célere. A partir deste atendimento, as exposições dos cidadãos são encaminhadas para os serviços competentes, permitindo aos municípios aprimorarem a qualidade na prestação dos serviços. Embora pouco utilizado para o efeito, o Livro de reclamações encontra-se disponível em todos os municípios, bem como nos demais órgãos da Administração Pública. O *atendimento ao público* constitui também uma modalidade de atendimento presencial através do pedido de audiência comum a todos os municípios. Além de permitir uma maior proximidade dos cidadãos ao Executivo, o atendimento ao público tem vindo a ser utilizado pelos cidadãos para a exposição de pedidos e de reclamações de diversas naturezas.

Relativamente aos *meios remotos*, o *contato telefónico geral* e o *correio eletrónico geral* são as modalidades disponibilizadas por todos os municípios. A partir desses contatos, as exposições dos cidadãos são remetidas aos serviços responsáveis. A plataforma *on-line*, disponibilizada pelos municípios de Águeda, Aveiro, Estarreja, Ílhavo e Murtosa, constitui uma ferramenta eletrónica para o atendimento do público. A partir do preenchimento de um formulário *on-line*, as exposições são encaminhadas aos serviços responsáveis<sup>2</sup>. Os meios menos comuns são a *Linha Verde* e o *contato telefónico dos serviços de ambiente*. Cabe destacar que a “Linha Verde” ou “Número Verde” consiste num sistema de atendimento telefónico específico que permite aos cidadãos denunciarem danos observados ao ambiente ou solicitarem a intervenção das Câmaras Municipais nas situações relativas aos serviços públicos prestados, tais como a recolha de resíduos verdes ou a recolha de “monos”.

---

<sup>1</sup> Igualmente ao formulário em papel, o formulário *on-line* destina-se à apresentação de pedidos, sugestões ou reclamações.

<sup>2</sup> Ver exemplo no sítio eletrónico da Câmara Municipal de Ílhavo. Consult. 2 Set. 2013, disponível em: <http://www.cm-ilhavo.pt/pages/372>.

Quadro 6.1- Meios disponibilizados para o acolhimento das reclamações.

Meios disponibilizados Municípios	Meios presenciais			Meios remotos				
	Gabinete de atendimento	Livro de reclamações	Atendimento ao público	Contato telefónico geral	Contato telefónico dos serviços de ambiente	Linha Verde	Correio eletrónico geral	Plataforma on-line
Agueda	√	√	√	√		√	√	√
Aveiro	√	√	√	√			√	√
Estarreja	√	√	√	√		√ <sup>3</sup>	√	√
Ílhavo	√	√	√	√			√	√
Murtosa	√	√	√	√			√	√
Oliveira do Bairro	√	√	√	√			√	
Ovar		√	√	√	√	√	√	
Sever do Vouga	√	√	√	√			√	
Vagos		√	√	√	√		√	

<sup>3</sup> Atualmente extinta devido à falta de utilização pelos municípios.

Relativamente aos meios utilizados, os reclamantes recorrem sobretudo ao *contato telefónico*, às *cartas*, ao *contato presencial* e ao *correio eletrónico*, tendo apresentado valores semelhantes. Por último, evidenciam-se a *Linha Verde* e o *fax*, conforme revelam o gráfico 6.1 e o quadro 6.2.

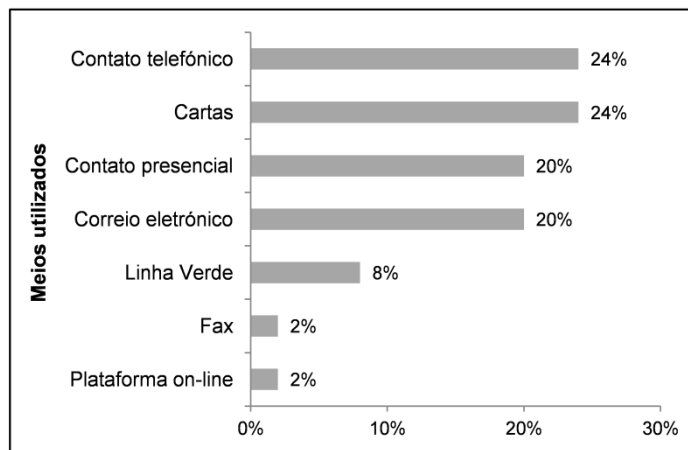


Gráfico 6.1- Meios utilizados para a apresentação das reclamações.

Quadro 6.2 - Meios utilizados para a apresentação das reclamações.

<b>Meios utilizados</b> <b>Municípios</b>	<b>Contato presencial</b>	<b>Contato telefónico</b>	<b>Cartas</b>	<b>Correio eletrónico</b>	<b>Linha Verde</b>	<b>Fax</b>	<b>Plataforma eletrónica on-line</b>
<b>Águeda</b>		√	√	√			
<b>Aveiro</b>	√	√	√	√			
<b>Estarreja</b>			√	√			
<b>Ílhavo</b>	√	√	√	√		√	
<b>Murtosa</b>	√	√	√	√			√
<b>Oliveira do Bairro</b>							
<b>Ovar</b>		√	√		√		
<b>Sever do Vouga</b>	√		√	√			
<b>Vagos</b>	√	√	√	√			

### 6.2.2. Disponibilização e sistematização das reclamações

Os meios de disponibilização dos processos de reclamação para consulta e a sua sistematização pelas Câmaras Municipais estão apresentados no quadro a seguir<sup>4</sup>.

Quadro 6.3 - Disponibilização e sistematização das reclamações nas Câmaras Municipais.

Disponibilização e sistematização Municípios	Disponibilização dos processos de reclamação		Sistematização dos processos de reclamação		
	Formato impresso	Meio digitalizado	Distinção por temas	Distinção por data	Distinção por freguesias
Águeda					
Aveiro <sup>5</sup>					
Estarreja					
Ilhavo					
Murtosa					
Oliveira do Bairro					
Ovar					
Sever do Vouga					

Legenda:

	Totalmente		Parcialmente
	Pontualmente		Inexistente

Globalmente, os meios de disponibilização e de sistematização das reclamações revelam-se diversificados e, na maioria dos casos, não-padronizados. Apesar das diferenças observadas, é possível destacar algumas características em comum, conforme descrito abaixo:

- i) disponibilização dos processos de reclamação em formato impresso,
- ii) distinção por temas, e
- iii) distinção dos processos de reclamação por data, nomeadamente por anos.

No que diz respeito aos aspetos não comuns aos municípios, destacam-se:

- i) disponibilização das reclamações em meio digitalizado, e
- ii) distinção dos processos por freguesias.

Na maioria absoluta dos municípios, os processos foram disponibilizados em formato impresso, normalmente organizados em dossiês destinados ao arquivamento das reclamações. A distinção por temas, nomeadamente por tipologias de problemas ambientais, e por data também constituem procedimentos comuns à maior parte dos municípios. A disponibilização dos processos de

<sup>4</sup> Com exceção de Vagos pelo fato de não existirem processos de reclamação suficientes para esta análise.

<sup>5</sup> Embora o registo da tramitação tenha sido realizado exclusivamente no meio digital, o município de Aveiro facultou a maior parte dos processos em papel.



reclamação para consulta em formato impresso e a distinção por freguesias representam os procedimentos menos comuns.

### **6.2.3. Processamento, encaminhamento e resolução**

O estudo desenvolvido permitiu evidenciar um conjunto diversificado de procedimentos adotados que caracterizam o processamento das reclamações desde a entrada até a resolução. Para a sua melhor visualização, os procedimentos estão divididos em oito partes principais: (i) registo da informação e comunicação, (ii) vistoria, (iii) avaliação e decisão, (iv) notificação/audiência/agravamento, (v) acompanhamento/resolução do problema, (vi) resolução conjunta, (vii) encaminhamento às entidades exteriores e (viii) resposta aos reclamantes. O quadro 6.4 sintetiza os procedimentos identificados por municípios<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Com exceção de Vagos pelo fato de não existirem processos de reclamação suficientes para esta análise.

Quadro 6.4 - Processamento, resolução e encaminhamento das reclamações.

Municípios		Águeda	Aveiro	Estarreja	Ílhavo	Murtosa	Ovar	Sever do Vouga	Vagos
Processamento, resolução e encaminhamento das reclamações									
Registo da informação/comunicação	Registo manual da informação	√		√		√	√	√	√
	Registo e tramitação em meio digital		√		√				
	Despacho da tramitação à mão	√	√		√	√	√	√	
	Tramitação e decisões verbais					√			
	Sistema de qualidade com procedimentos formatados			√					
	Encaminhamento de relatório periódico das atividades da Câmara, incluindo reclamações e resoluções adotadas					√			
Vistoria	Vistoria pelos Serviços de Fiscalização	√	√	√	√	√	√	√	
	Vistoria pelos técnicos superiores dos Serviços de Ambiente		√	√	√				√
	Elaboração de auto de participação						√		
Avaliação e decisão	Reclamações centralizadas no decisor político (avaliação e decisão)				√	√		√	√
	Encaminhamento da decisão do político aos técnicos superiores				√	√		√	√
	Reclamações centralizadas na Div. Jurídico-Administrativa			√					
	Reclamações centralizadas nos técnicos superiores (avaliação, decisão e acompanhamento)		√						√
Notificação/audiência/agravamento	Notificação do reclamado por carta registada	√			√			√	
	Envio da 2.ª notificação em caso de incumprimento	√							
	Audiência das partes envolvidas com o Gabinete Jurídico			√					
	Convocação do reclamado e definição das providências à resolução dos problemas						√		
	Instauração do processo de contra-ordenação (incumprimentos seguidos e casos graves)	√			√		√		
Acompanhamento/resolução	Acompanhamento e resolução pelos técnicos ou fiscais conforme instruções dos chefes de divisão						√		√
	Convocação do SEPNA/GNR para colaboração nas ações de fiscalização						√		
	Resolução dos problemas urgentes pela própria Câmara Municipal	√							

<sup>7</sup> Não se efetua o registo das reclamações nesta Câmara Municipal. As situações são tratadas por telefone entre os técnicos e os decisores ou pessoalmente.

(Continuação quadro 6.4)

Municípios		Águeda	Aveiro	Estarreja	Ílhavo	Murtosa	Ovar	Sever do Vouga	Vagos
		Águeda	Aveiro	Estarreja	Ílhavo	Murtosa	Ovar	Sever do Vouga	Vagos
<b>Processamento, resolução e encaminhamento das reclamações</b>									
<b>Resolução conjunta - comunicação entre as divisões</b>	Comunicação informal (telefone ou pessoalmente)	√		√	√	√	√	√	√
	Comunicação por correio eletrónico interno				√				
	Comunicação por sistema informático		√						
	Há facilidade de acesso entre as divisões		√	√	√	√	√	√	√
	Controlo e acompanhamento dificultado devido à falta de rigor no registo	√							
<b>Encaminhamento às entidades exteriores</b>	Vistoria prévia pela Câmara Municipal		√				√		
	Envio de relatório de vistoria para a entidade exterior		√						
	Notificação da entidade exterior por ofício	√	√	√	√	√	√	√	√
	Comunicação por telefone					√			
	Facilidade de acesso às entidades exteriores		√	√			√	√	
	Contato dificultado com níveis hierárquicos superiores da Administração Pública	√	√						
	Solicitação de resposta ao problema pela Câmara Municipal	√	√						
	Colaboração da Câmara Municipal para a resolução do problema						√		
	Feedback das entidades exteriores		√					√	
<b>Resposta aos reclamantes</b>	Resposta aos reclamantes por carta	√	√		√	√	√	√	√
	Resposta aos reclamantes por correio eletrónico		√		√				√
	Resposta aos reclamantes pessoalmente		√			√			

Inicialmente, identificam-se os procedimentos de registo das reclamações e de comunicação interna. Constatou-se que todos os municípios em estudo possuem sistemas informáticos para a gestão documental. Não obstante, a sua adoção é recente e não abrange o período correspondente a este trabalho de investigação. Com exceção de Aveiro e de Ílhavo, que na altura já procediam ao registo das reclamações e respetiva tramitação em meio digital, as reclamações são predominantemente registadas à mão. Os despachos de tramitação à mão são observados na maior parte dos municípios. Alguns procedimentos de registo e de comunicação específicos são identificados no município da Murtosa, nomeadamente a tramitação das reclamações e as decisões tratadas verbalmente entre os políticos e os técnicos e o encaminhamento do relatório periódico de atividades, incluindo as reclamações e respetivas resoluções adotadas, e no município de Estarreja, que abrange um sistema de qualidade com procedimentos formatados. Os procedimentos de vistoria são observados em todos os municípios, sendo realizados pelos Serviços de Fiscalização ou pelos técnicos superiores dos Serviços de Ambiente. Entre os procedimentos específicos de vistoria, identifica-se a elaboração do auto de participação no município de Ovar.

Relativamente à avaliação e à decisão, distinguem-se dois procedimentos mais frequentes: o encaminhamento aos líderes políticos, que centralizam as decisões sobre as reclamações, e o posterior encaminhamento das suas decisões aos técnicos superiores, designadamente nos municípios de Ílhavo, Murtosa, Sever do Vouga e Vagos. Os procedimentos de avaliação e de decisão não comuns aos municípios são caracterizados pela centralização das reclamações na Divisão Jurídica, observada no município de Estarreja, e pelas funções de avaliação, de decisão e de acompanhamento das reclamações delegadas aos técnicos superiores nos municípios de Aveiro e de Vagos.

O principal procedimento de notificação das partes envolvidas, tanto dos reclamantes como dos reclamados, é o envio de carta registada, tendo sido verificado nos municípios de Águeda, Ílhavo e Sever do Vouga. No caso de incumprimento à primeira notificação enviada, o município de Águeda procede ao envio de uma segunda notificação. Sobre os procedimentos de audiência, o município de Estarreja convoca as partes envolvidas a comparecerem no Gabinete Jurídico, onde são propostas as medidas para o equacionamento dos problemas em causa. A esse respeito, a Câmara Municipal de Ovar solicita a presença dos reclamados e propõe as medidas a serem tomadas para a resolução dos problemas. Por fim, o procedimento de agravamento é aplicado nos casos de incumprimentos seguidos das notificações ou nos casos considerados graves<sup>8</sup>. Nessas situações, instaura-se o processo de contra-ordenação a partir do qual realizam-se as diligências e aplica-se a coima.

---

<sup>8</sup> Nomeadamente nos casos enquadrados no Regime das contra-ordenações, Decreto-Lei n.º 433/82 atualizado pelos Decreto-Lei 356/89, de 17 de Outubro, Decreto-Lei 244/95, de 14 de Setembro e Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro.

O acompanhamento e a resolução das reclamações não seguem procedimentos padronizados. Em Ovar e Vagos, os procedimentos de acompanhamento e de equacionamento das reclamações são realizados pelos técnicos ou fiscais, conforme as instruções dos chefes de divisão. Em Ovar, convoca-se o SEPNA para colaboração nas ações de fiscalização. No município de Águeda, a resolução dos problemas mais urgentes é efetuada pela própria Câmara Municipal. Nos restantes municípios, os procedimentos variam consoante o tipo e a gravidade do problema.

Relativamente à resolução conjunta, em que há o envolvimento de duas ou mais divisões para a resolução das reclamações, a comunicação é feita preferencialmente pela via informal, tanto por telefone como pessoalmente. Ílhavo e Aveiro constituem os únicos municípios que, na altura, realizavam a comunicação por correio eletrónico interno ou pelo sistema informático respetivamente. Entre os municípios em estudo, considera-se unânime a facilidade de acesso entre as divisões que reflete, de modo geral, a boa comunicação e o trabalho conjunto. No município de Águeda, considera-se que o controlo e o acompanhamento era dificultado devido à falta de rigor no registo das reclamações<sup>9</sup>.

As reclamações que não estão sob a competência das Câmaras Municipais são encaminhadas às entidades exteriores responsáveis. Os procedimentos de encaminhamento das reclamações se revelam diversificados e não padronizados. A vistoria prévia é realizada nos municípios de Aveiro e Ovar. Além deste procedimento, o município de Aveiro procede ao envio do relatório de vistoria para o auxílio do trabalho da entidade competente. É procedimento comum a todos os municípios o encaminhamento das reclamações a essas entidades por ofício. Na Murtosa, para além do ofício, recorre-se à comunicação por telefone, sobretudo com as entidades policiais. A facilidade de acesso às entidades não é considerada unânime. Nos municípios de Águeda e Aveiro, considera-se dificultado o contato com os níveis hierárquicos superiores da Administração Pública. Com exceção de Ovar, as Câmaras Municipais não colaboram na resolução das reclamações encaminhadas às instituições exteriores. A solicitação de respostas a essas reclamações para o conhecimento das resoluções aplicadas é uma prática comum aos municípios de Águeda e Aveiro. Por fim, o *feedback* das entidades exteriores, fundamental à colaboração mútua, não constitui um procedimento comum aos municípios.

Por fim, as respostas aos reclamantes seguem três procedimentos principais: o envio por carta, sendo o mais frequente entre os municípios, o envio por correio eletrónico, tendo sido observado nos municípios de Aveiro, Ílhavo e Vagos, e as respostas facultadas pessoalmente aos reclamantes, nomeadamente em Ovar e na Murtosa.

---

<sup>9</sup> Este problema se encontra contornado devido à adoção do sistema informático para o registo e a sistematização das informações que dão entrada nesta Câmara Municipal.

### 6.3. Categorias de análise identificadas no estudo das reclamações

A análise e a interpretação das reclamações revelou um conjunto diversificado de informações que foram distinguidas em categorias, designadamente os atores envolvidos, as tipologias de problemas de ambiente e a resolução das reclamações, incluindo a análise do tempo decorrido entre a entrada e o arquivamento das reclamações. Retomando a estrutura de análise das reclamações apresentada no capítulo anterior (figura 5.2), o estudo desenvolvido revela uma grande diversidade de atores envolvidos, o que permitiu classificar os reclamantes, os requeridos e os responsáveis pelos problemas ambientais nas subtipologias apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 6.5 - Subtipologias de atores envolvidos.

Atores envolvidos	
Reclamantes	Municípios Municípios (abaixo-assinado) Instituições locais Instituições regionais Setor de serviços Setor industrial Não identificados
Requeridos	Câmara Municipal Municípios Instituições centrais Instituições regionais Outras instituições locais <sup>10</sup> Setor de serviços Setor industrial
Responsáveis pelos problemas ambientais	Atividades agropecuárias Câmaras Municipais Instituições centrais Instituições regionais Outras instituições locais Municípios Setor de serviços Setor industrial Não aplicáveis Não identificados

Entre as tipologias de atores envolvidos, as instituições centrais, regionais e locais, o setor de serviços, o setor industrial e as atividades agropecuárias foram distinguidas nas seguintes subtipologias descritas no quadro 6.6. Note-se que, embora tenham sido evidenciadas alterações no quadro institucional de âmbitos central e regional, preservam-se as estruturas e respetivas designações vigentes no período abrangido pelo trabalho de investigação.

<sup>10</sup> As outras instituições locais equivalem a todas as entidades classificadas como “instituições locais”, com exceção das Câmaras Municipais, que são classificadas como categorias à parte.

Quadro 6.6 - Subtipologias de atores envolvidos - instituições locais, regionais e centrais, setor de serviços, setor industrial e atividades agropecuárias.

Atores envolvidos	
Instituições locais	Associações, bombeiros voluntários, Centros de Saúde, centros sociais, comunicação social, cooperativas comerciais, instituições educacionais (escolas, universidades), instituições policiais, instituições religiosas, museus, partidos políticos, Tribunal/Ministério Público local.
Instituições regionais	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Centro (CCDR-Centro), Administração da Região Hidrográfica do Centro (ARH-Centro), Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Centro – DRAOT Centro <sup>11</sup> , Direção Regional da Agricultura da Beira Litoral (DRABL), Direção Regional da Economia, Zona Agrária do Baixo Vouga de Aveiro, Sistema Multimunicipal de Saneamento da Ria de Aveiro – SIMRIA.
Instituições centrais	Antigo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Antiga Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT) <sup>12</sup> , Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Direção Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA) <sup>13</sup> .
Setor de serviços	Estabelecimentos de bebidas e de restauração (bares, cafés, restaurantes), lavanderias, padarias, serralherias, talhos, construtor civil.
Setor industrial	Carpintaria, fábrica de estofos, fábrica de mármore, fábrica de papel, ferragens, fundição, indústria química, madeireira, setor não especificado, transformação de pedra, transformação de metal, tratamento de pele de animais.
Atividades agropecuárias	Vacarias, currais.

O estudo desenvolvido permitiu evidenciar uma grande diversidade de problemas objeto de reclamações conforme destaca o quadro 6.7.

<sup>11</sup> A DRAOT Centro passou a integrar a CCDR-Centro, resultante da fusão das CCR e IGAOT, conforme o D.L. n.º 104/2003, de 23 de Maio.

<sup>12</sup> Atual IGAMAOT.

<sup>13</sup> Atual Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, que resulta da fusão da Direção-Geral das Pescas e Aquicultura e do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.

Quadro 6.7- Descrição das tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações.

Tipologias de problemas ambientais	Descrição
<b>Água e saneamento básico</b>	Problemas advindos da poluição hídrica, contaminação por plantas infestantes, alterações de margens e consequente desenvolvimento de processos erosivos, inundações de terrenos ou de vias públicas, problemas ligados ao escoamento superficial acentuado, obstrução ou do assoreamento de linhas de água, esgotos e problemas na infraestrutura de saneamento básico (ausência ou má qualidade).
<b>Ar</b>	Deterioração da qualidade do ar ou alteração visível de suas propriedades capazes de provocar danos ao ambiente e à saúde da população.
<b>Atividades / explorações irregulares</b>	Atividades ou explorações sem licença de funcionamento ou que não cumprem os requisitos exigidos pela entidade licenciadora que resultam ou podem resultar em danos ao ambiente.
<b>Danos à fauna</b>	Danos causados à fauna de um determinado local e consequente morte dos animais.
<b>Danos à vegetação/jardins públicos</b>	Danos causados à vegetação ou aos espaços verdes de um determinado local que sofreu um impacto negativo, resultando na sua destruição.
<b>Habitações/ terrenos abandonados</b>	Habitações ou terrenos em estado de abandono propícios ao desenvolvimento de condições de insalubridade.
<b>Limpeza/conservação dos espaços públicos</b>	Más condições de limpeza e conservação dos espaços públicos e ausência ou má qualidade das infraestruturas urbanas.
<b>Maus cheiros</b>	Cheiros provenientes de esgotos, emissões atmosféricas, currais, silos, dejetos de animais domésticos, entre outros.
<b>Poluição do solo</b>	Despejo de substâncias poluentes no solo.
<b>Resíduos sólidos</b>	Descarte de resíduos sólidos a céu aberto ou em locais inapropriados, ausência, danificação ou vazamento de contentores ou Ecopontos e ausência ou ineficiência na recolha dos resíduos sólidos urbanos.
<b>Ruído</b>	Ruído advindo de atividades comerciais, industriais, instituições religiosas, entre outros.
<b>Vetores/insetos</b>	Presença e/ou proliferação de roedores, insetos ou parasitas que podem ou não ser transmissores de doenças.
<b>Veículos/materiais abandonados</b>	Veículos ou materiais abandonados em terrenos, vias públicas ou passeios.
<b>Outros</b>	Reclamações em que não foram observados impactos ambientais diretos, mas que constituíram agentes potenciais de danos ao ambiente e que foram alvo de atenção por parte da população, tendo motivado a apresentação de protestos formais.

Devido à grande diversidade de tipologias de problemas evidenciados, as tipologias previamente mencionadas foram distinguidas na subtipologias descritas no quadro abaixo<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Com exceção à categoria “Outros”.



Quadro 6.8 - Subtipologias de problemas ambientais.

Tipologias de problemas ambientais	Subtipologias de problemas ambientais
Água e saneamento básico	Poluição hídrica (poluição ou contaminação de linhas de água ou fontanários), alterações de margens (processos erosivos), vazão (inundações de terrenos, inundações de vias, escoamento superficial, obstrução de linhas/coletores de água, cheias), esgotos, infraestrutura de saneamento básico (obstrução coletores/valas hidráulicas, abastecimento, ausência de coletores de águas residuais, drenagem/tratamento águas residuais, fuga em torneiras/contadores, ausência de rede de saneamento, ausência de tampas de saneamento, água de abastecimento imprópria, monitorização da qualidade da água, arejadores mecânicos danificados) e outros (queixas sobre água não especificadas).
Ar	Emissões atmosféricas, fumos/fuligens, fogos.
Atividades/explorações irregulares	Matadouro, estacionamento, exploração de inertes (saibro, areia), exploração/criatório de animais, depósitos de madeira, exploração de aves (pombal, galinheiro), sucateiras.
Danos à fauna	Mortandade de peixes, mortandade de patos/cisnes.
Danos à vegetação/jardins públicos	Árvores a morrer, degradação de jardins, degradação de áreas verdes, queimadas, corte de árvores, floreiras vandalizadas,
Habitações/terrenos abandonados	Habitações em ruínas, terrenos em estado de abandono, silvados, ramagens, árvores de grande porte (ex.: eucaliptos).
Limpeza/conservação dos espaços públicos	Vias públicas sujas/depredadas, espaços públicos abandonados/depredados, danos ao património público, falta de pavimentação, limpeza e conservação urbana, qualidade dos espaços públicos.
Maus cheiros	Currais, exploração de aves, dejetos de animais, emissões atmosféricas, esgotos, silos.
Poluição do solo	Óleos, herbicidas.
Resíduos sólidos	Depósitos a céu aberto, deposição inadequada, danificação de contentores, limpeza e conservação dos equipamentos, recolha (RSU e recolha seletiva), ausência/insuficiência de equipamentos de recolha, resíduos verdes, entulhos, depósitos de pneus, sucata.
Ruído	Setor de serviços, setor industrial, instituições religiosas, ladrar de cães, vizinhança, fonte não especificada.
Vetores/insetos	Carraças, cobras, insetos <sup>15</sup> , pulgas, ratos e bichos <sup>16</sup> .
Veículos/materias abandonados	Veículos, roulotes, grua, embarcação e materiais em estado de abandono.

A estrutura de análise desenvolvida permitiu identificar a resolução das reclamações, referente ao seu andamento processual, e a resolução dos problemas de ambiente associados. Assim, os processos de reclamação resolvidos constam como “arquivados”; os processos “em aberto” possuem o registo da sua tramitação nas Câmaras Municipais, sem contudo estarem arquivados; os processos “encaminhados às entidades exteriores responsáveis” correspondem aos casos em que a responsabilidade por sua resolução não é atribuída às Câmaras Municipais e, finalmente, os processos não registados nos sistemas informáticos ou nos arquivos dos municípios são classificados como resolução “não identificada”. No caso da resolução dos problemas de

<sup>15</sup> Dada a sua baixa incidência de reclamações, agruparam-se as baratas, as aranhas, os carunchos, e as formigas numa única categoria denominada de “insetos”.

<sup>16</sup> Animais não especificados.

ambiente, consideram-se as medidas tomadas para o seu equacionamento, tendo sido distinguidos como *resolvidos*, *resolução em andamento*, *não resolvidos*, *resolução não aplicável*, especificamente para as reclamações não procedentes, e *resolução não identificada*.

Finalmente, a análise do intervalo de tempo decorrido entre a entrada e o arquivamento, quando aplicável, das reclamações nas Câmaras Municipais evidenciou os seguintes intervalos: até 1 semana, entre 1 semana e 1 mês, entre 1 e 2 meses, entre 2 e 3 meses, entre 3 e 4 meses, entre 4 e 5 meses, entre 5 e 6 meses, entre 6 meses e 1 ano, entre 1 e 2 anos, entre 2 e 3 anos, entre 3 e 4 anos, mais de 4 anos e não identificada/em aberto, sendo este último para as reclamações que ainda não haviam sido arquivadas ou cujo registo nos sistemas informáticos utilizados não foi realizado.

### 6.4. Estudo das reclamações ambientais

A análise das reclamações ambientais está dividida em duas partes principais: o perfil por municípios e o perfil no conjunto de municípios, ou perfil dominante/médio. Na primeira parte, apresentam-se os resultados por municípios com base nos seguintes elementos:

- i) análise temporal da apresentação de reclamações;
- ii) perfil dos atores envolvidos constituído pelos reclamantes, responsáveis pelos problemas ambientais e requeridos na resolução dos problemas;
- iii) tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações, incluindo a descrição das principais subtipologias;
- iv) análise da distribuição e da concentração territorial (análise *per capita*) por freguesias e distribuição territorial das principais tipologias de problemas ambientais por freguesias;
- v) relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias;
- vi) resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados, e
- vii) arquivamento dos processos de reclamação<sup>17</sup>.

Na sequência, e com o intuito de identificar as percepções dos líderes locais relativamente às reclamações submetidas às Câmaras Municipais e aos procedimentos associados, apresentam-se os resultados da análise das entrevistas divididos em duas partes principais. Em um primeiro momento, descrevem-se os resultados baseados na estrutura de análise das reclamações, promovendo-se a aferição com base nas entrevistas. A segunda parte abrange a análise complementar, identificando-se alguns elementos importantes ao estudo das reclamações que, normalmente, não estão contemplados nos documentos consultados. Cabe lembrar que, devido às mudanças sucessivas no quadro Executivo na área do ambiente e ao desligamento do técnico

---

<sup>17</sup> Análise do tempo decorrido entre a entrada e o arquivamento dos processos de reclamação, quando aplicável.

superior responsável pelo setor ambiental, não foi possível realizar entrevistas no município de Oliveira do Bairro. Ainda à escala dos municípios, analisam-se as áreas de intervenção prioritárias definidas nos instrumentos ambientais locais comparativamente aos principais problemas objeto de reclamações. A segunda parte desenvolve o estudo das reclamações ambientais no conjunto de municípios, conforme descrito a seguir:

- i) análise temporal dos processos de reclamação;
- ii) atores envolvidos;
- iii) tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e descrição das respetivas subtipologias;
- iv) distribuição territorial e distribuição territorial *per capita* por municípios;
- v) resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados, e
- vi) arquivamento dos processos de reclamação.

Por último, ponderam-se os resultados do estudo das reclamações com as perceções dos líderes locais no conjunto de municípios estudados.

#### **6.4.1. Estudo das reclamações por municípios**

Com base nos elementos acima descritos, apresenta-se o estudo das reclamações por municípios elencados por ordem alfabética.

##### **6.4.1.1. Águeda**

###### ***Análise temporal***

O número total de processos de reclamação que deram entrada na Câmara Municipal de Águeda corresponde a um total de 895, tendo sido submetidos entre os anos de 2000 e 2007, conforme revela o gráfico 6.2. Como cada processo de reclamação pode integrar um ou mais problemas ambientais associados, foi possível chegar a um total de 1149 problemas de ambiente objeto de reclamações. A análise temporal do número de processos de reclamação mostra uma evolução não-linear até o ano de 2005, com um pico observado entre os anos de 2001 e 2002, seguido de uma queda nos dois últimos anos.

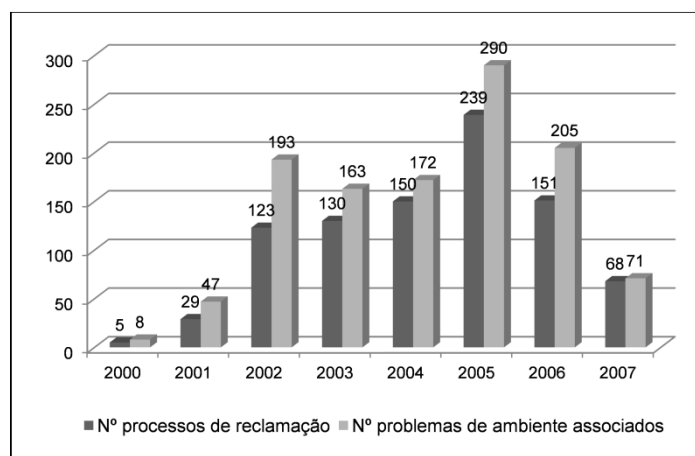


Gráfico 6.2 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Águeda.

### Perfil dos Reclamantes

O gráfico a seguir revela o perfil dos reclamantes em Águeda, representados predominantemente pelos *municípios*, com 87,2% do total. Embora o município de Águeda tenha apresentado uma grande diversidade de reclamantes, os valores são reduzidos, entre 0,1% e 2,6%. Os reclamantes *não identificados* totalizam 8,5%.

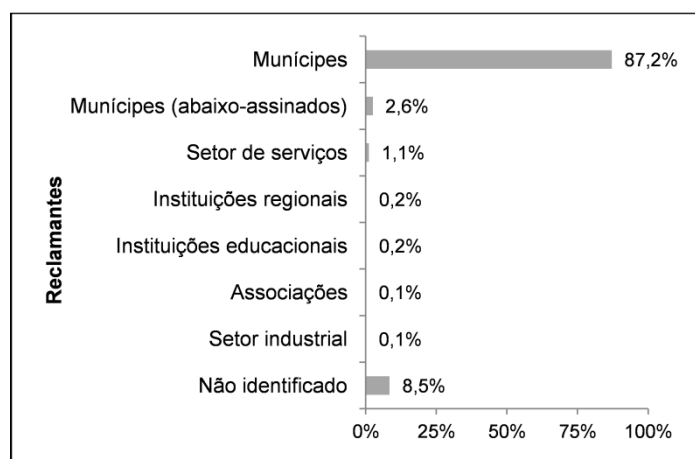


Gráfico 6.3 - Perfil dos reclamantes no município de Águeda.

### Responsáveis pelos problemas ambientais

Os resultados desta análise revelam que os *municípios* constituem os principais responsáveis pelos problemas ambientais observados, perfazendo 74,8% do total. A seguir, e em proporções inferiores, evidencia-se a própria *Câmara Municipal* e o *setor de serviços*, com 10% e 8,3% respetivamente. Em alguns casos, observa-se a impropriedade dos problemas ambientais

reclamados. Nessas situações, os imputados pelos problemas são classificados como “não aplicáveis”, totalizando 4,1%. A categoria denominada de “desconhecidos”, o *setor industrial*, as *instituições educacionais* e as *instituições regionais* apresentam os menores valores observados, conforme mostra o gráfico abaixo.

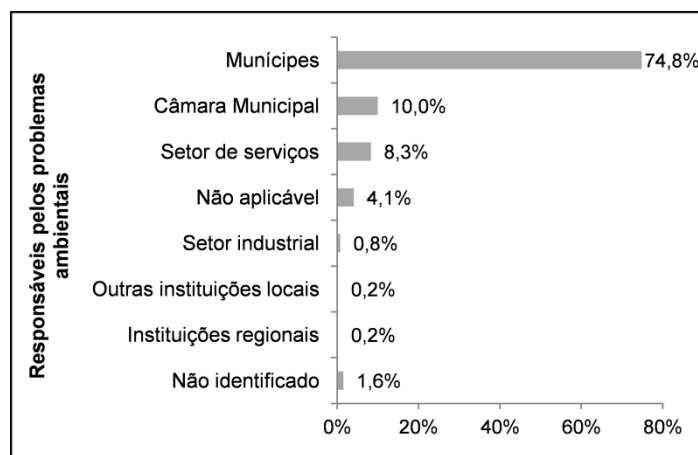


Gráfico 6.4 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Águeda.

### Perfil dos Requeridos

O gráfico abaixo assinala a *Câmara Municipal* como a principal instituição solicitada na resolução dos problemas ambientais, com 87,2% do total. Em proporções inferiores, identificam-se as *instituições policiais*, as *instituições regionais* e a *Delegação de Saúde*, somando juntas pouco mais de 11%. As restantes categorias de entidades requeridas totalizam apenas 1,6%. As instituições locais, representadas pela *Câmara Municipal*, pelas *instituições policiais*, pela *Delegação de Saúde* e pelas *associações locais*, constituem o grupo de entidades mais frequentemente solicitadas na resolução das reclamações em Águeda.

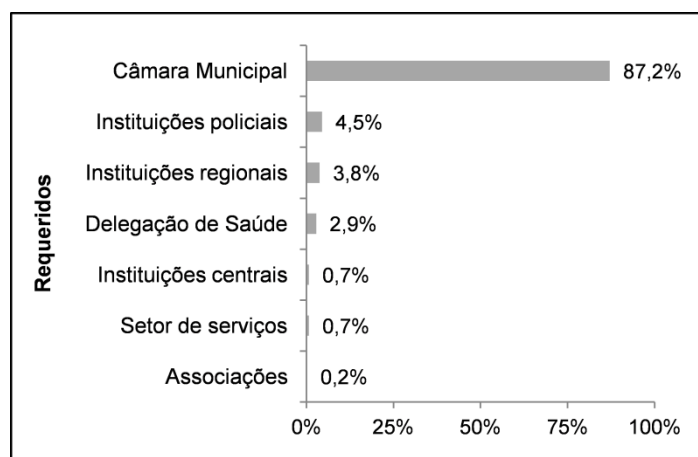


Gráfico 6.5 - Perfil dos requeridos no município de Águeda.

### ***Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes***

A maior parte das reclamações apresentadas à Câmara Municipal de Águeda refere-se às *habitações/terrenos abandonados*, com 50,3% do total, sendo predominantemente classificadas como *silvados*. A seguir, são evidenciadas as reclamações sobre *água e saneamento básico*, refletindo sobretudo os problemas ligados aos *esgotos*. Os *resíduos sólidos* constituem a terceira tipologia predominante de problema ambiental, com um maior destaque para os *depósitos a céu aberto* e os *entulhos*. As reclamações sobre *vetores/insetos* referem-se principalmente ao aparecimento de *ratos* e de *cobras*.

Seguindo-se a ordem de importância, os *maus cheiros* constituem a quinta tipologia mais frequente de problema ambiental, cujas fontes estão predominantemente associadas aos *esgotos* e ao *lixo/chorume*. A *limpeza/conservação dos espaços públicos* apresenta um percentual próximo à categoria anterior, com um maior destaque para os problemas relacionados com a *qualidade dos espaços públicos* e as *vias sujas/degradadas*. As reclamações sobre *veículos/materiais abandonados* não revelam uma grande diversidade, estando usualmente associadas ao abandono de *veículos ligeiros*. A seguir, destaca-se o *ruído*, cuja principal fonte refere-se ao *setor de serviços*, especialmente *cafés e bares*.

As *atividades/explorações irregulares*, especialmente a *exploração/criatório de animais*, o *ar*, sobretudo as *emissões atmosféricas*, os *danos à fauna*, nomeadamente os *animais selvagens presos e maltratados*, e os *danos à vegetação/jardins públicos*, referindo-se exclusivamente às *queimadas*, constituem as tipologias de problemas menos referidos nas reclamações. As reclamações classificadas como “outros” somam 5,8% do total, conforme ilustrado abaixo.

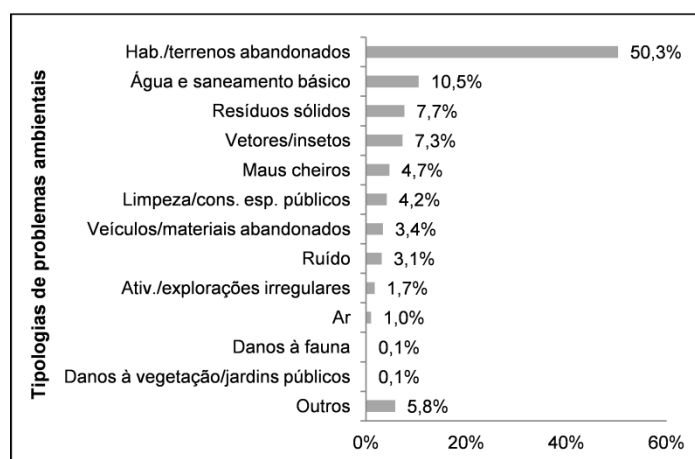


Gráfico 6.6 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Águeda.

## **Análise territorial**

### *Distribuição das reclamações por freguesias*

Águeda é um município dotado de um número elevado de freguesias, vinte no total, que apresenta um núcleo urbanizado onde estão localizadas as freguesias mais centrais, e um núcleo com níveis de urbanização médios a reduzidos, onde se localizam as freguesias peri-urbanas e rurais. Por forma a auxiliar a interpretação dos resultados, apresenta-se a classificação das tipologias de áreas urbanas por freguesias<sup>18</sup>:

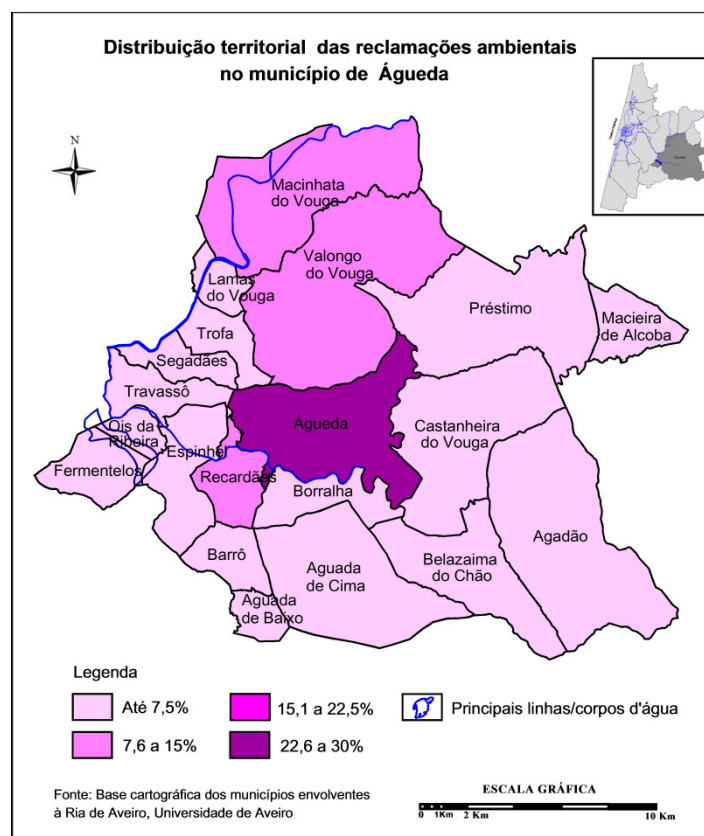
- Áreas predominantemente urbanas: Águeda, Aguada de Baixo, Aguada de Cima, Barrô, Borralha, Espinhel, Fermentelos, Recardães, Trofa e Valongo do Vouga.
- Áreas mediantemente urbanas: Lamas do Vouga, Óis da Ribeira, Segadães e Travassô.
- Áreas predominantemente rurais: Agadão, Belazaima do Chão, Castanheira do Vouga, Macieira de Alcoba, Macinhata do Vouga e Préstimo.

O mapa 6.1 revela a distribuição das reclamações por freguesias no município de Águeda, tendo sido observada uma maior frequência de reclamações na freguesia mais central do concelho, em Águeda, seguida de algumas das freguesias mais urbanizadas, nomeadamente Valongo do Vouga e Recardães, com exceção de Macinhata do Vouga, que constitui uma freguesia predominantemente rural. A seguir, destacam-se as freguesias de Recardães, Aguada de Cima, Espinhel, Travassô, Borralha e Aguada de Baixo. Com exceção de Travassô, essas freguesias estão classificadas como áreas predominantemente urbanas. Com percentuais abaixo dos 3%, identificam-se as freguesias mediantemente urbanas e as predominantemente rurais<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Conforme nova classificação do INE das tipologias de áreas urbanas - TIPAU (2009).

<sup>19</sup> Com exceção de Barrô, que apresenta características predominantemente urbanas.



Mapa 6.1 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Águeda.

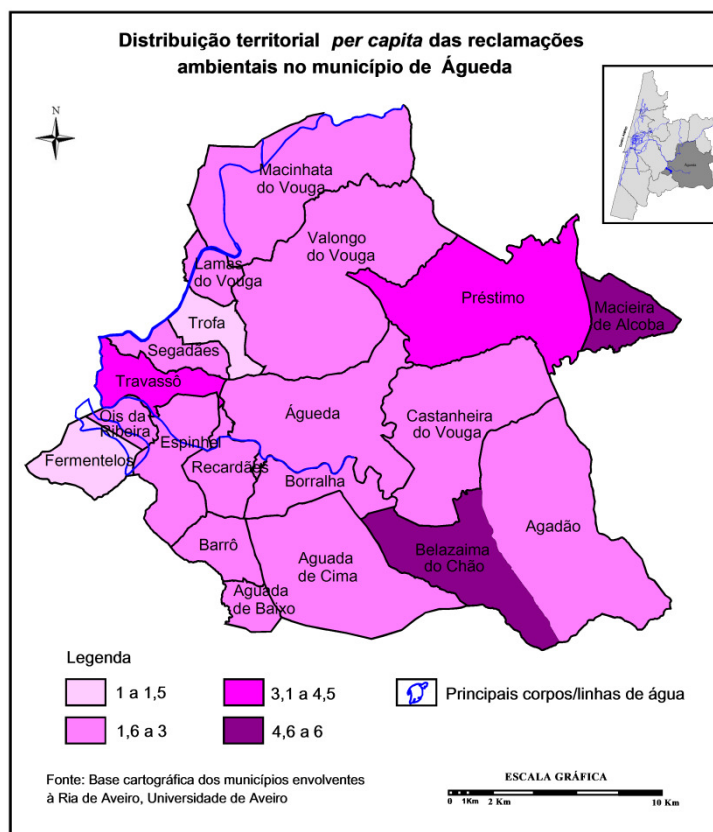
A seguir, apresenta-se a distribuição territorial *per capita* das reclamações em Águeda, permitindo identificar a relação entre o número populacional e a frequência de reclamações por freguesias.

### Distribuição territorial *per capita* das reclamações por freguesias

A partir dos dados demográficos dos Censos 2011<sup>20</sup>, a análise da distribuição territorial *per capita* (ou concentração territorial) foi elaborada com base na relação “n.º de reclamações/população residente por freguesias x 100”. Os resultados da distribuição territorial *per capita* das reclamações, apresentados no mapa 6.2, revela uma maior concentração nas freguesias de Macieira de Alcoba, Belazaima do Chão Travassô, que apresentam características predominantemente rurais ou níveis médios de urbanização. Esses resultados podem ser explicados pela baixa densidade populacional dessas freguesias, aumentando consideravelmente o valor *per capita* em relação àquelas mais populosas. As freguesias inseridas ou próximas ao centro urbano, tais como Águeda, Aguada de Cima e Borralha, apresentam índices *per capita* médios a baixos, contrariamente à tendência geral observada na distribuição territorial das reclamações. Os menores valores *per capita* são observados nas freguesias de Fermentelos e Trofa, ambas predominantemente urbanizadas.

<sup>20</sup> Disponível no sítio eletrónico do INE. Consult. 20 Nov. 2011, disponível em: [http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011\\_apresentacao](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao).





Mapa 6.2 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Águeda.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

A seguir, apresenta-se a comparação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia, conforme mostra a figura 6.1<sup>21</sup>. A freguesia de Águeda apresenta a maior frequência de reclamações e o maior nível de literacia do município. Globalmente, a frequência de reclamações não está associada ao nível de ensino por freguesias. Águeda e Belazaima do Chão constituem as únicas freguesias cuja relação direta entre ambos os fatores é observada.

<sup>21</sup> O cálculo realizado para a elaboração dos mapas sobre o grau de literacia dos municípios em estudo encontra-se no anexo 6.1. Para efeito de comparação, apresenta-se junto o mapa relativo à distribuição territorial das reclamações por freguesias junto ao mapa do nível de literacia.

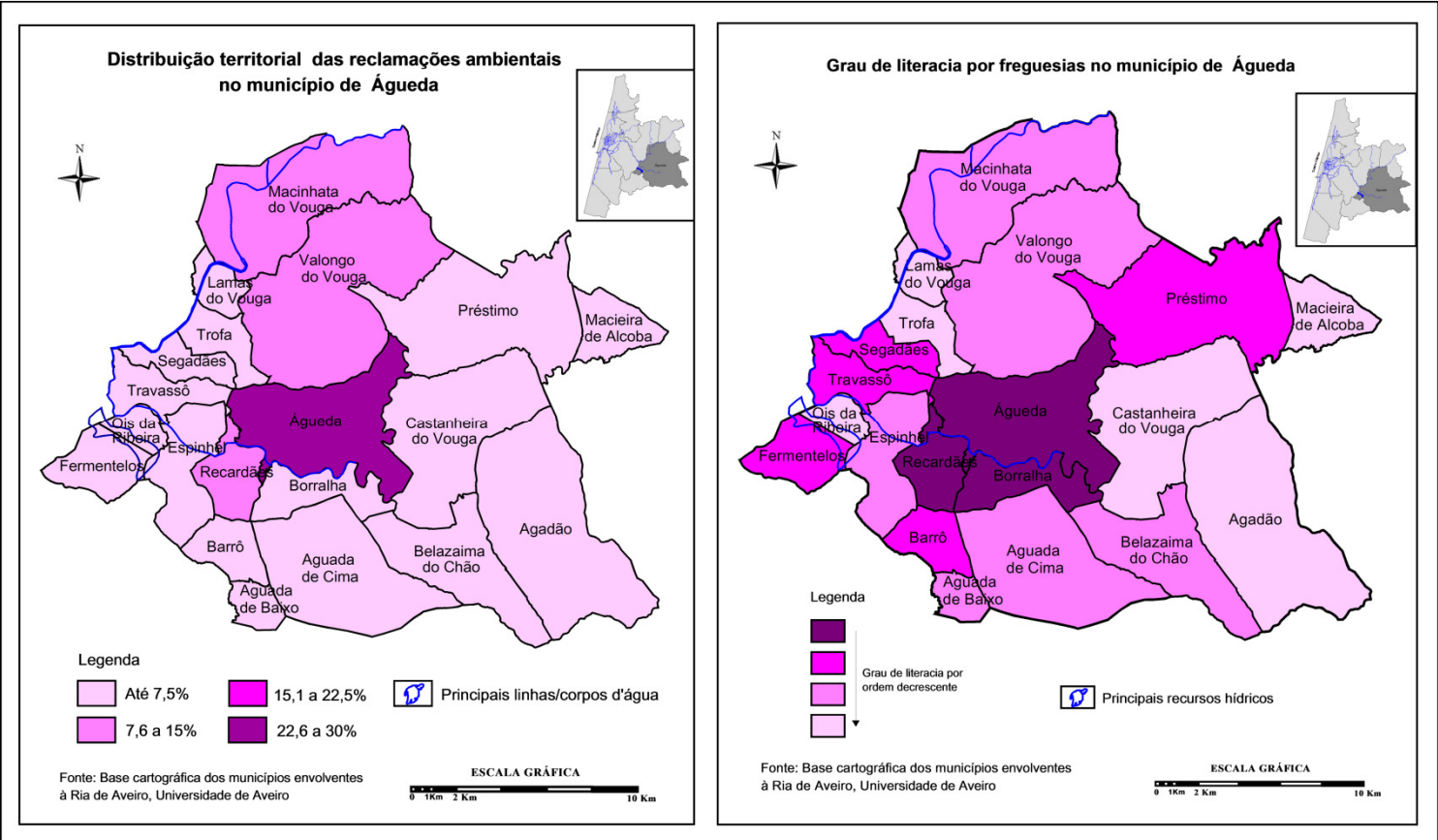


Figura 6.1 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Águeda.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### ***Resolução dos processos de reclamação***

De acordo com a análise da resolução dos processos de reclamação, ilustrada no gráfico 6.7, predominam os processos *em andamento* e, com valores muito próximos, os processos *arquivados*, perfazendo juntos 85,1% do total. Em menor medida, evidenciam-se as resoluções *não identificadas*, com 13,3%, e, finalmente, os processos *encaminhados às entidades exteriores responsáveis*, com apenas 1,6% do total.

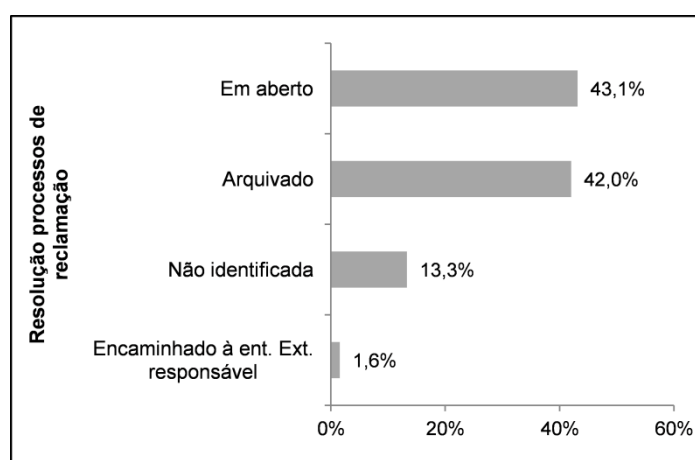


Gráfico 6.7- Resolução dos processos de reclamação no município de Águeda.

### ***Resolução dos Problemas de Ambiente***

O gráfico abaixo revela a análise da resolução dos problemas de ambiente no município de Águeda. Conforme pôde ser constatado, a maior parte dos problemas de ambiente possui a resolução *em andamento*, com mais de 40% do total<sup>22</sup>. Os problemas *resolvidos* representam 36,8%, seguidos dos problemas cuja resolução não foi identificada, com 16%. Por último, os problemas improcedentes, classificados como resolução *não aplicável*, apresentam o menor valor observado.

<sup>22</sup> É importante referir que a consulta dos processos de reclamação e respetiva tramitação abrangeu os anos de 2008 a 2011.

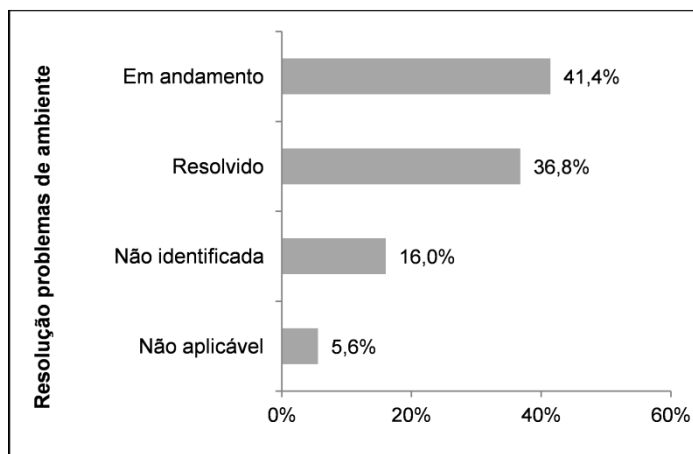


Gráfico 6.8 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Águeda.

### Arquivamento dos processos de reclamação

Conforme mostra o gráfico abaixo, a maior parte dos processos de reclamação não possui registo do seu arquivamento. Globalmente, o município de Águeda revela celeridade no arquivamento dos processos, tendo predominado alguns dos intervalos de tempo mais curtos<sup>23</sup>, que vão de 1 semana a 3 meses. O intervalo “entre 6 meses e 1 ano” e “até 1 semana” apresentam valores significativos, somando juntos 8,4%. As categorias entre os 3 e os 6 meses e “entre 1 e 2 anos” abrangem os menores valores observados.

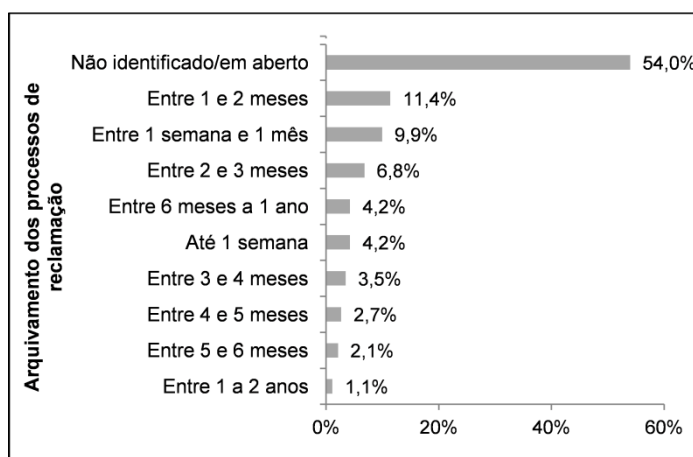


Gráfico 6.9 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Águeda.

<sup>23</sup> Com exceção do intervalo “até 1 semana”, que apresentou valores médios.

### ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

Com base na estrutura de análise definida para a ponderação do estudo das reclamações com as percepções dos líderes locais, os resultados se dividem em duas partes principais. A primeira apresenta a aferição com base nas entrevistas, tendo como referência a estrutura de análise das reclamações. A segunda parte identifica e discute alguns aspetos que não estão contemplados nas reclamações, figurando-se como uma análise complementar ao estudo desenvolvido.

#### ***Aferição com base na(s) entrevista(s)***

Tendo por base a entrevista realizada, a percepção é que o número de reclamações submetidas ao município tem vindo a decrescer nos últimos anos. Esses resultados vão ao encontro com a *análise temporal* das reclamações, que revela um decréscimo a partir do ano de 2005, conforme mostra o quadro 6.9.

A análise comparativa dos *atores envolvidos* revela uma grande semelhança entre os processos consultados e a percepção do líder local. São referidos os mesmos tipos predominantes de reclamantes, os *munícipes*, e dos responsáveis pelos problemas ambientais, nomeadamente os *munícipes*, a *Câmara Municipal* e o *setor de serviços*, mencionados na mesma ordem de importância. No caso dos requeridos, a *Câmara Municipal* é a principal entidade referida como responsável por resolver as reclamações. Os *munícipes* são referidos como segunda categoria de atores mais frequentemente requeridos, enquanto que o estudo das reclamações indica as *instituições policiais*, sobretudo o SEPNA.

Relativamente aos *problemas ambientais* mais referidos nas reclamações, observa-se uma grande semelhança com os principais problemas apontados pelo entrevistado, nomeadamente *limpeza de terrenos*, em especial os silvados e os matagais, os *esgotos a céu aberto* e a *recolha de resíduos*. As reclamações revelam as mesmas categorias de problemas ambientais, acrescentando-se os *vetores/insetos* com uma frequência muito próxima às reclamações sobre *resíduos sólidos*. No estudo das reclamações, os *depósitos a céu aberto* constituem a principal subcategoria de problema ambiental relativa aos *resíduos sólidos*, enquanto que a opinião do líder local aponta para a *recolha de resíduos*.

Sobre a distribuição territorial das reclamações, também são evidenciadas algumas semelhanças com as entrevistas realizadas. Águeda, Valongo do Vouga e Macinhata do Vouga, embora em ordens de importância diferentes, são mencionadas em ambos os casos. Aguada de Cima é referida pelo Vereador como sendo a freguesia que abrange o maior número de reclamações, distinguindo-se dos processos consultados que apontam para uma maior frequência na freguesia de Águeda. Os resultados revelam que a freguesia de Recardães abrange parte considerável das reclamações, não tendo sido mencionada pelo entrevistado.

Tanto no estudo das reclamações como na percepção do entrevistado, não se evidencia uma relação direta entre a *frequência de reclamações* e o *grau de literacia*. A entrevista realizada revela que os tipos de queixas é que variam consoante o grau de literacia. Por exemplo, os cidadãos menos literados apresentam queixas sobre problemas mais relacionados com o seu quotidiano. As reclamações dos cidadãos mais literados prendem-se a motivos muito focalizados sem ter em conta a envolvente do problema, sendo, muitas vezes, improcedentes.

Por último, a análise da *resolução dos problemas de ambiente* revela que a maior parte encontra-se *resolvida*, representando cerca de 80% do total, revelando uma tendência contrária ao estudo das reclamações. O tempo médio de resolução das reclamações abrange intervalos de tempo curtos, “entre 1 semana e 3 meses”, enquanto que o entrevistado aponta intervalos semelhantes, “entre 1 semana e 2 meses”. Adicionalmente, considera-se que o intervalo de tempo varia consoante o tipo de problema ambiental em causa.

Quadro 6.9 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Águeda<sup>24</sup>.

<div>Reclamações x entrevistas</div> <div>Parâmetros de análise</div>	Reclamações	Entrevista líder político
<b>Análise temporal</b>	Evolução até 2005 e declínio nos dois últimos anos.	No geral, observa-se uma redução com o passar dos anos <sup>25</sup> .
<b>Atores envolvidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes.</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, Câmara Municipal, setor de serviços.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal, instituições policiais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes.</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, Câmara Municipal, setor de serviços.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal, munícipes.</li> </ul>
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habitações/terrenos abandonados (silvados).</li> <li>- Água e saneamento básico (esgotos).</li> <li>- Resíduos sólidos (depósitos a céu aberto).</li> <li>- Vetores/insetos (ratos e cobras).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de combustíveis (silvados e matagais).</li> <li>- Esgotos a céu aberto.</li> <li>- Recolha de resíduos.</li> </ul>
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Águeda.</li> <li>- Valongo do Vouga.</li> <li>- Macinhata do Vouga.</li> <li>- Recardães.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aguada de Cima.</li> <li>- Valongo do Vouga.</li> <li>- Águeda.</li> <li>- Macinhata do Vouga.</li> </ul>
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Não há uma relação direta entre os parâmetros.	Não há uma relação direta entre os parâmetros.
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente em andamento (41,4%).</li> <li>- Resolvidos (36,8%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprox. 80% resolvidos.</li> <li>- Aprox. 15% mitigados.</li> <li>- 5,0% não resolvidos.</li> </ul>
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 e 2 meses.</li> <li>- Entre 1 semana e 1 mês.</li> <li>- Entre 2 e 3 meses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 semana e 1 mês.</li> <li>- Entre 1 e 2 meses.</li> </ul>

<sup>24</sup> De 2005 em diante, período em que o Vereador começou a exercer as suas funções nesta Câmara Municipal.

<sup>25</sup> Apresentam-se apenas os principais resultados e categorias predominantes do estudo das reclamações.

### Análise complementar

A análise complementar começa por avaliar a *influência dos media* relativamente à apresentação de reclamações. Conforme mencionado pelo entrevistado, as notícias veiculadas pelos *media* não só motivam os cidadãos a apresentarem as suas reclamações, como influenciam os tipos de problemas expostos. Considera-se que os jornais locais e a imprensa regional motivam cerca de 10% das reclamações que dão entrada no município, sobretudo ligadas aos depósitos a céu aberto e aos contentores cheios. No que diz respeito à *gravidade e à escala de incidência dos problemas* referidos nas reclamações, o líder local considera que a maior parte é pontual e de foro local, estando ligados às questões de má vizinhança, especialmente as reclamação sobre silvados e ramagens. Em proporções residuais, observam-se as emissões poluentes, tanto atmosféricas como líquidas, e os resíduos sólidos provenientes de indústrias. As emissões são consideradas pelo político como problemas graves, mas a sua incidência têm vindo a decrescer substancialmente devido a uma maior fiscalização e ao cumprimento das normas ambientais pelo setor industrial.

Sobre o *perfil dos reclamantes*, designadamente gênero e faixa etária predominantes, identifica-se as mulheres e os cidadãos entre meia e terceira idades como os mais participativos.

Por último, o entrevistado salienta a importância das reclamações enquanto mecanismos de alerta para situações que não são do conhecimento da Câmara Municipal e como fonte de informação sobre o que é necessário aprimorar no município. Por este motivo, os munícipes são encorajados a apresentarem as suas questões à Câmara Municipal. Por outro lado, observa-se um descontentamento com a qualidade de algumas reclamações, nomeadamente as que envolvem problemas de vizinhança que em nada contribuem para a melhoria da qualidade do ambiente e da qualidade de vida das populações.

#### **6.4.1.2. Aveiro**

### **Análise temporal**

Aveiro totaliza 365 processos de reclamação e 515 problemas de ambiente associados. A análise temporal do número de processos de reclamação e de problemas de ambiente associados, ilustrada no gráfico 6.10, mostra uma evolução anual até o ano de 2005, seguido de um decréscimo acentuado no ano de 2006 e um aumento em 2007, ano que abrangeu o maior número de queixas submetidas ao município.



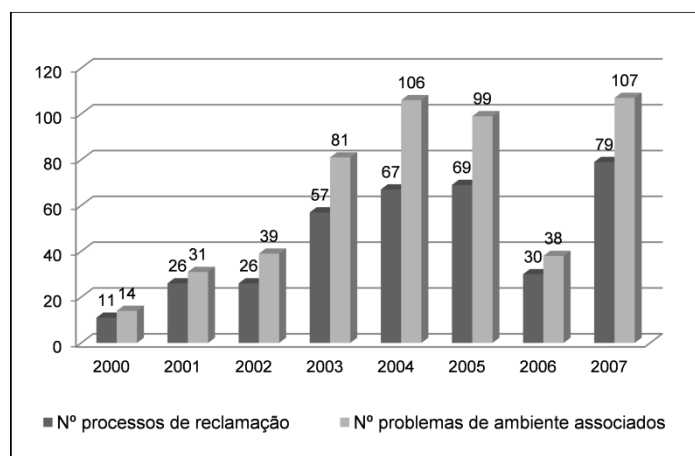


Gráfico 6.10 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Aveiro.

### Perfil dos Reclamantes

Os *munícipes* constituem a categoria predominante, com 46,4%. As restantes categorias apresentam valores substancialmente inferiores, com destaque para as *instituições educacionais* e os *munícipes (abaixo-assinados)*. Os demais tipos de reclamantes revelam valores inferiores a 2% e referem-se sobretudo às instituições locais, tais como as *associações*, os *Centros de Saúde*, as *instituições religiosas*, entre outros. Os reclamantes *não identificados* somam um valor significativo do total, tal como revela o gráfico abaixo.

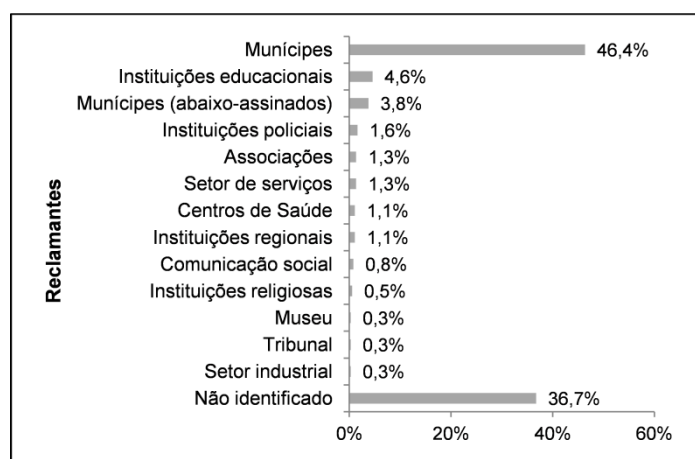


Gráfico 6.11 - Perfil dos reclamantes no município de Aveiro.

### **Responsáveis pelos problemas ambientais**

O gráfico abaixo revela que os *municípios* e o *setor de serviços* são os principais responsáveis pelos problemas ambientais levantados pela população, perfazendo juntos 55,2%. Em proporções médias, observa-se a própria *Câmara Municipal*, com 12,4%. As restantes categorias apresentam valores abaixo dos 3%, destacando-se os *não aplicáveis*, que representam as reclamações cuja procedência não foi constatada, e as *instituições religiosas*. Os *não identificados* somam valores próximos às categorias predominantes.

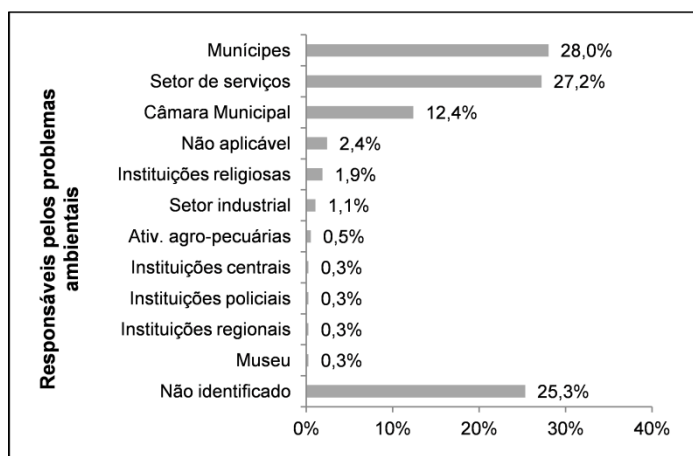


Gráfico 6.12 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Aveiro.

### **Perfil dos Requeridos**

A *Câmara Municipal* é, naturalmente, a principal requerida na resolução das reclamações, perfazendo 58,9% do total. Em menor medida, identifica-se o *setor de serviços*, seguido das *instituições policiais*, das *instituições regionais* e dos *municípios*, perfazendo juntos 38,4%. As restantes categorias apresentam percentagens iguais ou inferiores a 1%, conforme mostra o gráfico 6.13.

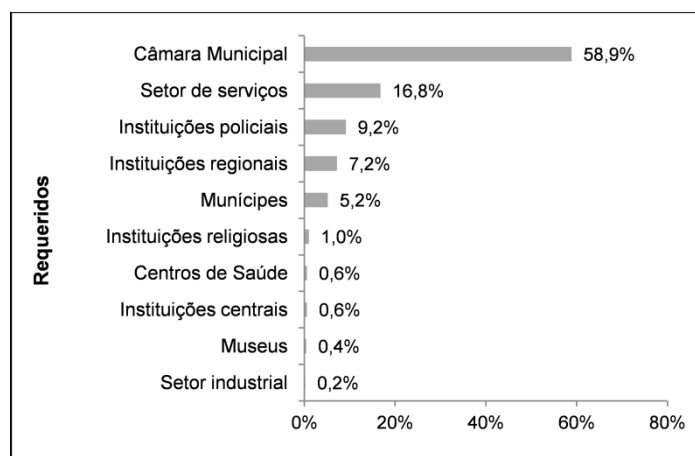


Gráfico 6.13 - Perfil dos requeridos no município de Aveiro.

### ***Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes***

Os *resíduos sólidos* constituem a categoria de problema ambiental predominante, com uma maior incidência dos *depósitos a céu aberto*, dos *danos a contentores*, da *deposição inadequada* e da *recolha*. Em proporções ligeiramente inferiores, são observadas as reclamações sobre *água e saneamento básico*, sobretudo associadas aos *esgotos* e à *infraestrutura de saneamento básico*. Essas últimas referem-se, basicamente, à *obstrução ou mau funcionamento de coletores* e às *valas hidráulicas*.

O *ruído* constitui a terceira tipologia de problema ambiental mais frequente, destacando-se o *setor de serviços*, sobretudo bares, cafés e restaurantes. A seguir, evidenciam-se os *veículos/materiais abandonados*, especialmente o abandono de *veículos ligeiros*, os *vetores/insetos*, destacando-se as reclamações sobre o aparecimento de *ratos*, e as *habitações/terrenos abandonados*, predominando os *terrenos em estado de abandono*.

Em menores proporções, e por ordem de importância, destacam-se a *limpeza/conservação dos espaços públicos*, sobretudo os *espaços sujos/depredados*, os *maus cheiros*, especialmente aqueles provenientes dos *esgotos* e do *lixo/chorume*, as *atividades/explorações irregulares*, predominando as *explorações/criatórios de animais*, o *ar*, com uma maior frequência das reclamações sobre *fumos/fuligens*, os *danos à fauna*, sobretudo a *mortandade de peixes*, os *danos à vegetação/jardins públicos*, referindo-se em proporções idênticas às reclamações sobre *danos a árvores*, *danos a jardins*, *floreiras vandalizadas* e *árvores a morrer*, e *poluição do solo*, envolvendo a contaminação por *óleos*. As reclamações classificadas como “outros” abrangem um conjunto diversificado de problemas ligados aos contentores mal posicionados, aos animais

mortos, aos Ecopontos a tirarem a visibilidade do trânsito, entre outros. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das categorias de problemas ambientais identificadas.

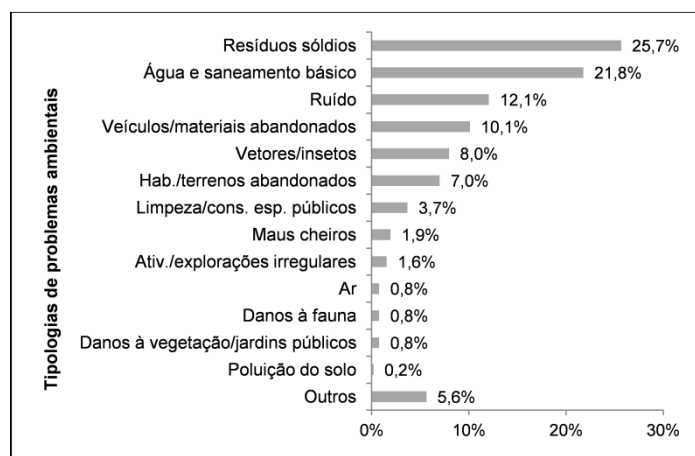


Gráfico 6.14 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Aveiro.

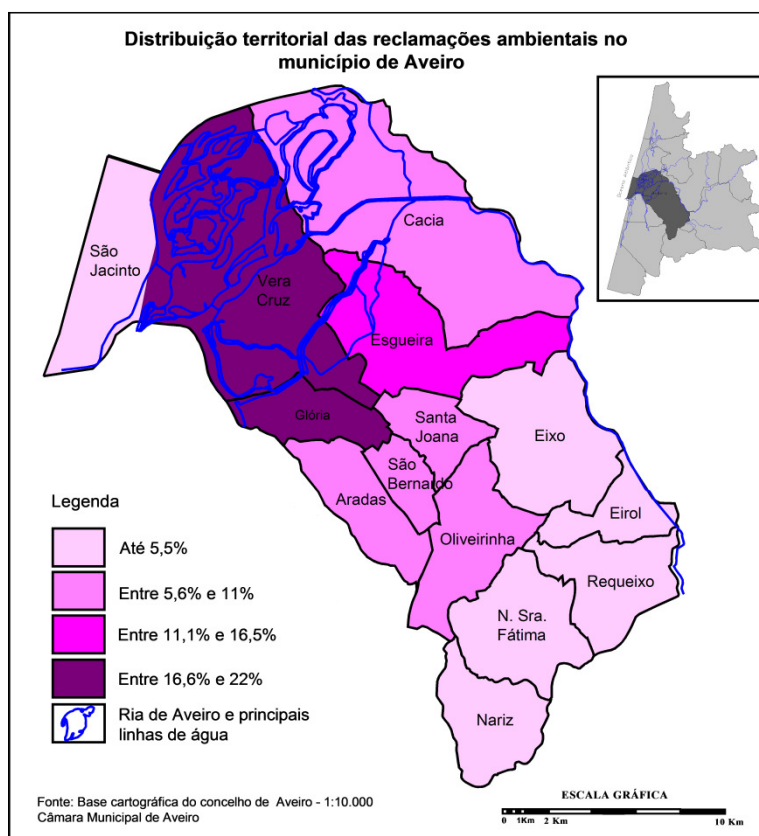
## ***Análise territorial***

### ***Distribuição das reclamações por freguesias***

A classificação das tipologias de áreas urbanas por freguesias em Aveiro é apresentada a seguir:

- Áreas predominantemente urbanas: Aradas, Esgueira, Glória, Santa Joana, São Bernardo, Vera Cruz.
- Áreas mediantemente urbanas: Cacia, Eirol, Eixo, Nariz, Nossa Senhora de Fátima, Oliveirinha.
- Áreas predominantemente rurais: Requeixo, São Jacinto.

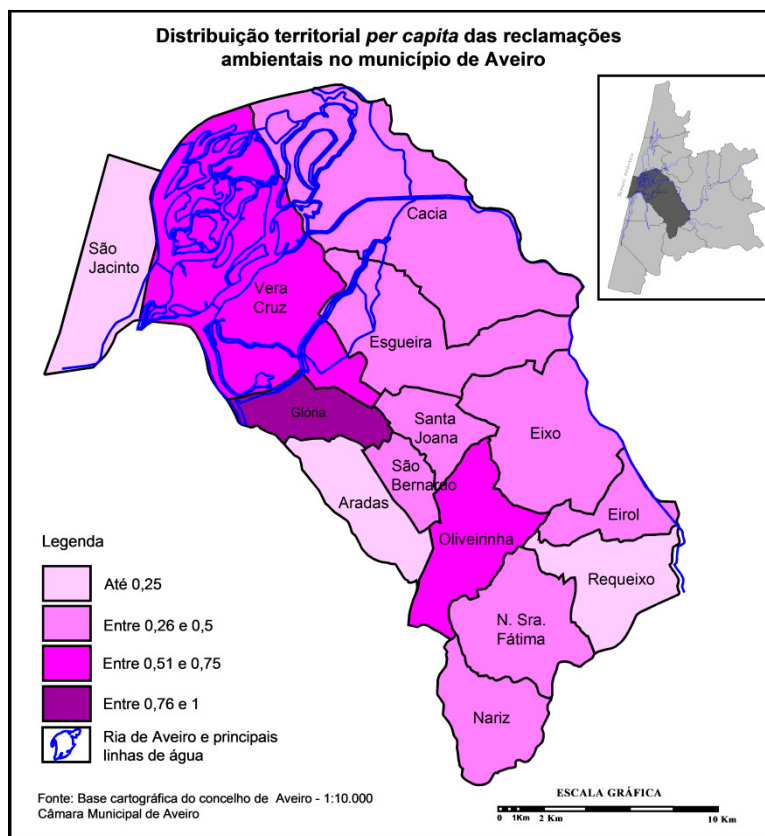
A partir do mapa 6.3, é possível verificar uma maior incidência de reclamações nas freguesias mais próximas do centro urbano, designadamente Glória, Vera Cruz e Esgueira, formando uma espécie de mancha contígua à zona central da cidade. Com valores médios de reclamações e de níveis de urbanização, destaca-se a freguesia de Oliveirinha. A seguir, as freguesias de Cacia, Santa Joana, Aradas e São Bernardo, contíguas ao centro urbano, também concentram um número considerável de reclamações. Cacia, apesar de estar afastada da zona central, destaca-se pela frequência de reclamações. A zona idustrial está localizada nessa freguesia e muitos dos problemas levantados pela população estão relacionados com as indústrias locais. As restantes freguesias, classificadas como mediantemente urbanizadas ou predominantemente rurais, apresentam frequências reduzidas de reclamações.



Mapa 6.3 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Aveiro.

### Distribuição territorial per capita das reclamações por freguesias

A análise da distribuição territorial *per capita* das reclamações revela uma maior concentração nas freguesias mais centrais, nomeadamente Glória e Vera Cruz, e em Oliveirairinha, que constitui uma freguesia mediantemente urbanizada. Com valores intermédios, destacam-se Esgueira, Cacia, São Bernardo e Santa Joana, freguesias predominantemente urbanizadas, e Nariz, Nossa Senhora de Fátima e Eirol, com níveis médios de urbanização. Os menores valores *per capita* são observados nas freguesias de Aradas, situada próxima ao centro urbano, São Jacinto, que constitui uma freguesia predominantemente rural e substancialmente afastada do centro urbano, Eixo, com níveis médios de urbanização, e Requeixo, com características rurais predominantes. Embora a ordem tenha sido alterada, as quatro freguesias que apresentaram um maior número de reclamações abrangem os maiores índices *per capita*, conforme mostra o mapa 6.4.



Mapa 6.4 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Aveiro.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

A relação entre a frequência de reclamações e ao grau de literacia por freguesias é apresentada na figura abaixo. Globalmente, as freguesias de Glória, Vera Cruz e Esgueira apresentam os maiores valores de reclamações e os maiores níveis de literacia do município. Em Santa Joana, evidencia-se uma relação direta entre a frequência de reclamações e o nível de ensino da população. Observa-se também uma relação razoável entre ambos os fatores nas freguesias de Nariz, São Jacinto e Eirol e, em menor medida, em Aradas, Eixo, Cacia e Requeixo. Com exceção de Oliveirinha, São Bernardo e N. Sr.<sup>a</sup> de Fátima, pode dizer-se que há uma relação razoável entre a frequência de reclamações e o grau de literacia no município de Aveiro.

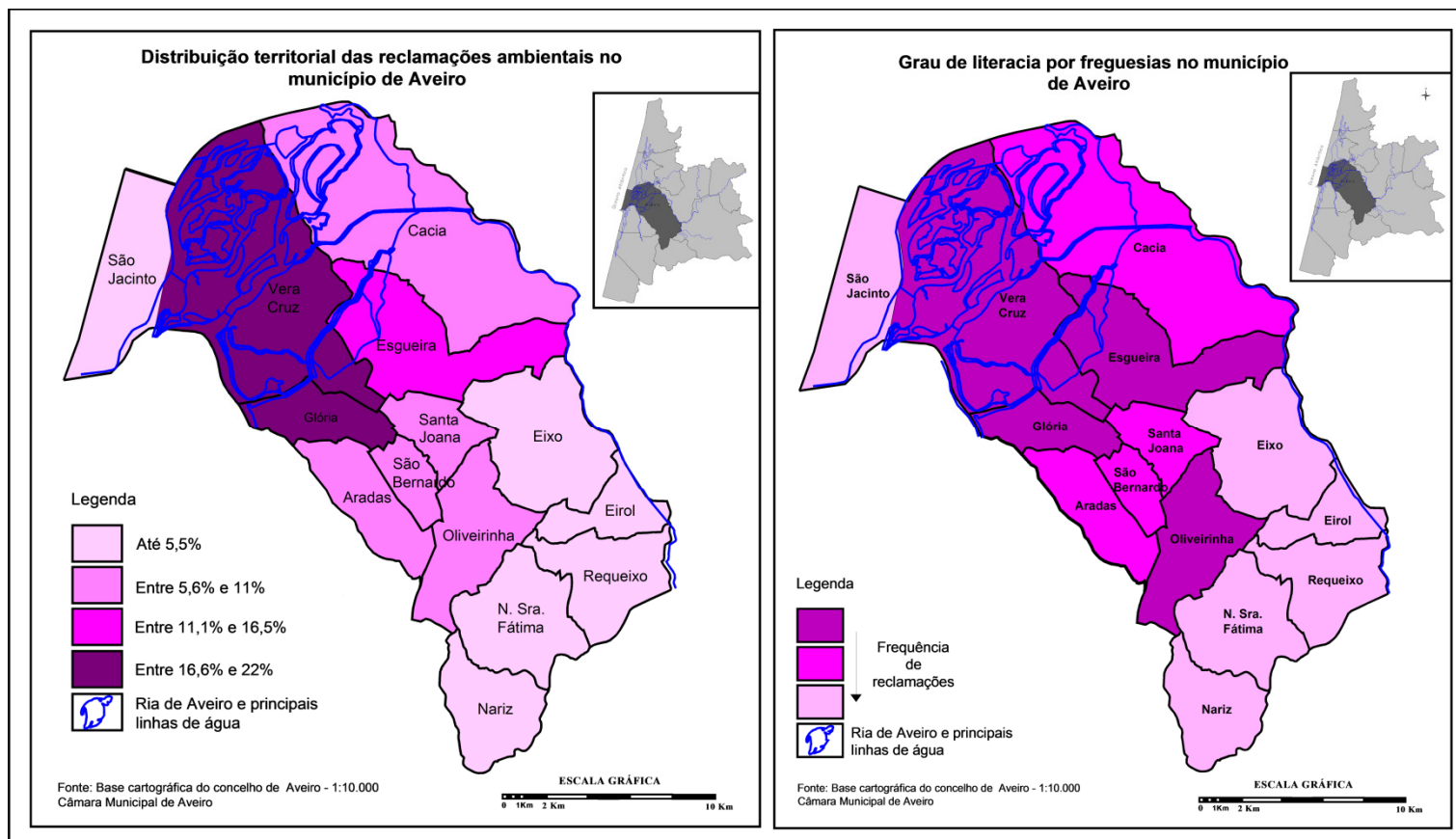


Figura 6.2 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Aveiro.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### **Resolução dos processos de reclamação**

A maior parte dos processos de reclamação não possui registo da respetiva tramitação, tendo sido classificados como resolução “não identificada”, conforme evidencia o gráfico 6.15. Os processos *arquivados* somam 38% do total e os processos *em aberto* 16,9%.

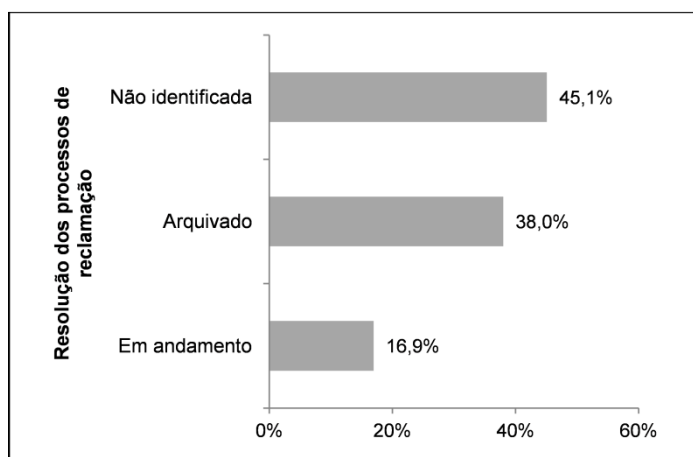


Gráfico 6.15 - Resolução dos processos de reclamação no município de Aveiro.

### **Resolução dos Problemas de Ambiente**

Os resultados revelam um índice elevado de resolução dos problemas de ambiente, totalizando 85,8%. Os problemas *não resolvidos* e *em andamento* somam 11,8% do total e os problemas cuja resolução não foi identificada totalizam apenas 2,3%, conforme apresenta o gráfico abaixo.

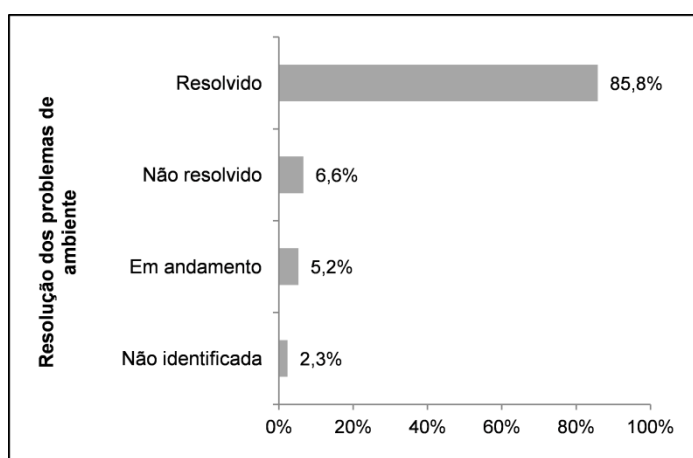


Gráfico 6.16 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Aveiro.



### Arquivamento dos processos de reclamação

A maior parte dos processos de reclamação não possui resolução conhecida, estando classificados como *não identificados/em aberto*, com 60,5% do total. Dos processos cuja data de entrada e de arquivamento são conhecidas, predominam alguns dos intervalos mais curtos, designadamente “entre 1 semana e 1 mês”, “até 1 semana” e “entre 2 e 3 meses”. A seguir, observam-se alguns intervalos de duração curta a longa, classificados como “entre 1 e 2 meses”, “entre 6 meses e 1 ano”, “entre 3 e 4 meses” e “entre 1 e 2 anos”. As restantes categorias apresentam frequências inferiores e referem-se sobretudo aos intervalos de tempo mais longos, conforme mostra o gráfico 6.17.

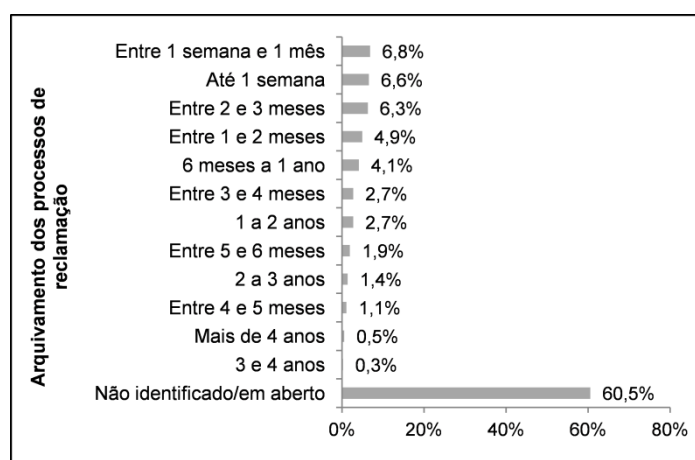


Gráfico 6.17- Arquivamento dos processos de reclamação no município de Aveiro.

### ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

#### Aferição com base na(s) entrevista(s)

Conforme mostrou o gráfico 6.10, o município de Aveiro revela uma tendência de evolução do número de reclamações ao longo dos anos, tendo apresentado um declínio somente no ano de 2006. Contrariamente ao observado no estudo das reclamações, a entrevista não evidencia oscilações significativas do número de queixas submetidas ao longo dos anos.

O estudo das reclamações revela que os *munícipes* constituem o principal tipo de reclamante. Em menor medida, observam-se as *instituições locais*, sobretudo ligadas ao setor da Educação. Na entrevista, identificam-se os *munícipes* seguidos das *associações locais* de defesa dos animais e do ambiente como os reclamantes mais participativos. As reclamações revelam, em proporções semelhantes, os *munícipes* e o *setor de serviços*, sobretudo as atividades do ramo da restauração, como principais imputados pela ocorrência dos problemas ambientais. A percepção do entrevistado vai ao encontro dos processos analisados, acrescentando-se o *setor industrial* a seguir ao *setor de*

*serviços*. Sobre os requeridos na resolução dos problemas, observa-se, naturalmente, um maior destaque para a *Câmara Municipal* tanto na análise dos processos como na percepção do inquirido. A análise das reclamações indica, a seguir, a predominância do *setor de serviços*. A seguir à *Câmara Municipal*, o entrevistado aponta as *instituições policiais*, representadas pela GNR e a PSP, e as *instituições centrais e regionais*, nomeadamente o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e a CCDR-Centro.

No estudo das reclamações, os *resíduos sólidos*, sobretudo os *depósitos a céu aberto*, a *água e o saneamento básico*, especialmente os *esgotos*, e o *ruído* proveniente do *setor de serviços* constituem os problemas mais referidos nas reclamações. A percepção do entrevistado revela semelhanças com os processos analisados, sendo o *ruído* o principal problema de ambiente objeto de reclamações no município, com maior destaque para os ruídos provenientes do setor de restauração. A seguir, destacam-se os *depósitos de lixo*. Contrariamente ao evidenciado na análise das reclamações, evidencia-se uma frequência elevada de reclamações sobre *ar*, normalmente associadas aos *fumos* de lareiras.

Sobre a distribuição territorial das reclamações, a entrevista realizada mostra semelhanças significativas com o estudo desenvolvido, com uma maior concentração de reclamações nas freguesias mais urbanizadas e nas zonas industriais, nomeadamente Glória, Vera Cruz, Aradas, São Bernardo, Sanja Joana, Esgueira e Cacia. As restantes freguesias apresentam uma distribuição equilibrada e um número reduzido de reclamações.

Conforme a percepção do inquirido, não se evidencia uma relação direta entre a frequência de reclamações e o grau de literacia, sendo que o estudo das reclamações revelou uma correlação razoável entre ambos os parâmetros.

Finalmente, o estudo das reclamações revela que os problemas são maioritariamente resolvidos, representando mais de 85% do total, revelando uma concordância com a percepção do entrevistado, que aponta uma percentagem de 90% de problemas de ambiente resolvidos. A consulta dos processos de reclamação e a percepção do entrevistado mostram valores semelhantes de intervalos de tempo decorridos entre a entrada e o arquivamento dos processos de reclamação, variando “entre 1 semana e 1 mês” para os casos mais simples e “entre 2 e 3 meses” para as situações mais complexas.

O quadro abaixo resume os resultados da aferição do estudo das reclamações com base nas entrevistas.

Quadro 6.10 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Aveiro.

<b>Reclamações x entrevistas</b>	<b>Reclamações</b>	<b>Entrevista técnico superior</b>
<b>Parâmetros de análise</b>		
<b>Análise temporal</b>	Tendência geral de evolução.	Não se observam oscilações ao longo dos anos.
<b>Atores envolvidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes, instituições locais (sobretudo educacionais).</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor empresarial.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal, setor de serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes, associações locais de defesa dos animais e de defesa do ambiente.</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços, setor industrial.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal, GNR, PSP, Ministério do Ambiente e CCDR-Centro.</li> </ul>
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resíduos sólidos (depósitos a céu aberto).</li> <li>- Água e saneamento básico (esgotos).</li> <li>- Ruído (setor de serviços, sobretudo restauração).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruído (setor de restauração).</li> <li>- Depósitos de lixo.</li> <li>- Fumos.</li> </ul>
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Glória.</li> <li>- Vera Cruz.</li> <li>- Esgueira.</li> <li>- Oliveirinha.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Glória.</li> <li>- Vera Cruz.</li> <li>- Aradas.</li> <li>- São Bernardo.</li> <li>- Sanja Joana.</li> <li>- Esgueira e Cacia.</li> </ul>
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Evidencia-se uma relação razoável entre os fatores.	Não há uma relação direta entre os fatores.
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente resolvidos (85,8%).</li> <li>- Não resolvidos: 6,6%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente resolvidos (aprox. 90%)</li> <li>- Mitigados: aprox. 10,0%.</li> </ul>
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 semana e 1 mês.</li> <li>- Até 1 semana.</li> <li>- Entre 2 e 3 meses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15 dias.</li> <li>- 2 a 3 meses</li> </ul>

### Análise complementar

A influência dos *media* na apresentação de reclamações não é significativa e, normalmente, as reclamações motivadas pela publicação de notícias do jornal local estão associadas aos buracos nas vias públicas e às árvores a ameaçarem a segurança pública. Tendo em conta que grande parte das reclamações refere-se ao *ruído*, os problemas são considerados graves, interferindo na qualidade de vida das pessoas e envolvendo um tempo de resolução prolongado. A escala de incidência dos problemas é predominantemente local. Sobre as localidades críticas, evidencia-se um número maior de reclamações nas zonas mais urbanizadas do município e nas áreas verdes das freguesias centrais.

Quanto ao perfil dos reclamantes, não se observa uma maior participação de homens ou de mulheres, havendo um equilíbrio entre os géneros. As faixas etárias predominantes identificadas são os jovens entre 20 e 30 anos e os idosos.

Por último, considera-se as reclamações como instrumentos úteis à governação ambiental local uma vez que constituem exigências em matéria de ambiente dos cidadãos que interferem diretamente na sua qualidade de vida. As reclamações representam também ferramentas úteis para o município em termos de informação, permitindo à Câmara Municipal aprimorar os seus procedimentos e estratégias para a resolução dos problemas consoante os anseios dos cidadãos. Na perceção do entrevistado, as reclamações são mais eficientes como indicadores do que os inquéritos realizados à população para o levantamento dos problemas ambientais do município.

#### **6.4.1.3. Estarreja**

##### ***Análise temporal***

Em Estarreja, foram identificados 24 processos de reclamação e um total de 33 problemas de ambiente associados. O município de Estarreja não dispõe de processos de reclamação entre os anos de 2000 e 2005, justificando a baixa incidência de reclamações consultadas. O reduzido número de processos para consulta não pressupõe, necessariamente, a ausência de reclamações, mas sim a ausência de registo pela Câmara Municipal. Conforme mostra o gráfico 6.18, a maior parte das reclamações foi submetida no ano de 2006, perfazendo 62,5% do total.

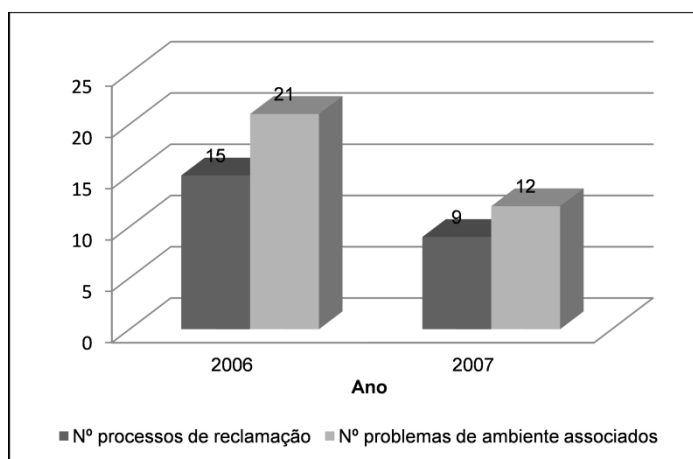


Gráfico 6.18 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Estarreja.

### ***Perfil dos Reclamantes***

A análise do perfil dos reclamantes, ilustrada no gráfico 6.19, revela que os *municípios*, tanto individuais como coletivos, representam os únicos atores a apresentarem as reclamações ao município. As reclamações apresentadas individualmente somam 91,7% do total enquanto que os *abaixo-assinados* representam apenas 8,3%.

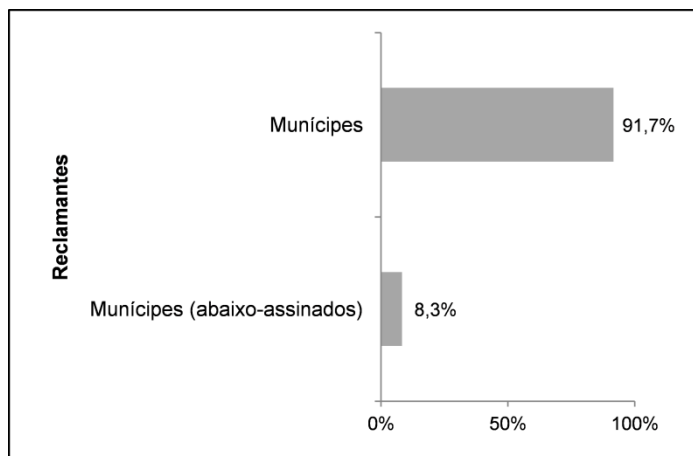


Gráfico 6.19 - Perfil dos reclamantes no município de Estarreja.

### **Responsáveis pelos problemas ambientais**

Os resultados apresentados no gráfico 6.20 mostram uma maior diversidade de agentes imputados pela ocorrência dos problemas ambientais em relação ao perfil dos reclamantes, predominando os *munícipes*, com 50% do total, seguidos do *setor industrial*, com 25%, e do setor de serviços, com 16,7%. As *instituições locais* representam apenas 4,2% do total. Os problemas reclamados, cuja procedência não foi constatada, classificados como *não aplicáveis*, somam 4,2%.

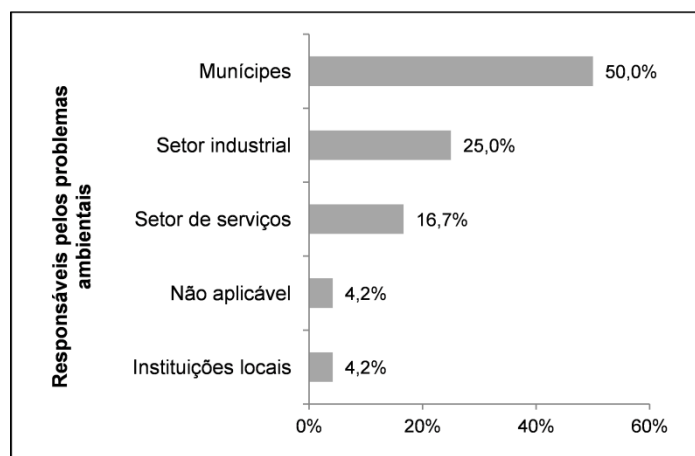


Gráfico 6.20 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Estarreja.

### **Perfil dos Requeridos**

No gráfico 6.21, é possível visualizar que as *Câmaras Municipais* representam os principais agentes requeridos na resolução das reclamações, sendo uma tendência comum a todos os municípios. A seguir, constata-se as *instituições policiais*, sobretudo a GNR, com 16,7%. Em proporções inferiores e com valores idênticos, observam-se o *setor industrial*, a *Delegação de Saúde* e as *instituições centrais*.

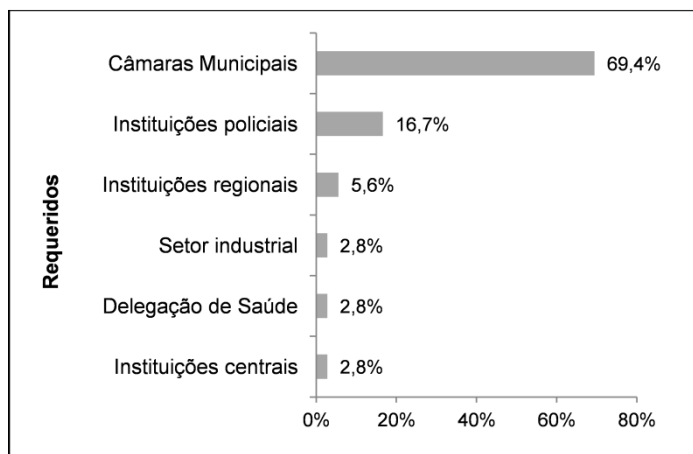


Gráfico 6.21 - Perfil dos requeridos no município de Estarreja.

### ***Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes***

As tipologias de problemas ambientais que motivaram o maior número de reclamações são, por ordem de importância, *habitações/terrenos abandonados*, sobretudo os *silvados*, *água e saneamento básico*, referindo-se exclusivamente à *poluição hídrica*, e *ruído*, em especial do *setor de serviços* (bares e cafés). A seguir, são observados os problemas ligados aos *vetores/insetos*, nomeadamente *ratos*, *cobras* e *bichos*, e ao *ar*, especialmente as *chuvas negras* observadas na zona industrial. Os *resíduos sólidos* e os *maus cheiros* representam as próximas categorias, estando associados aos *resíduos verdes* e aos maus cheiros provenientes de *dejetos de animais* e do *setor industrial* (indústria de tratamento de pele de animais). Por último, a *poluição do solo* causada pelo descarte de óleos representa o tipo de problema ambiental que suscitou o menor número de reclamações. O gráfico abaixo ilustra a distribuição das categorias identificadas.

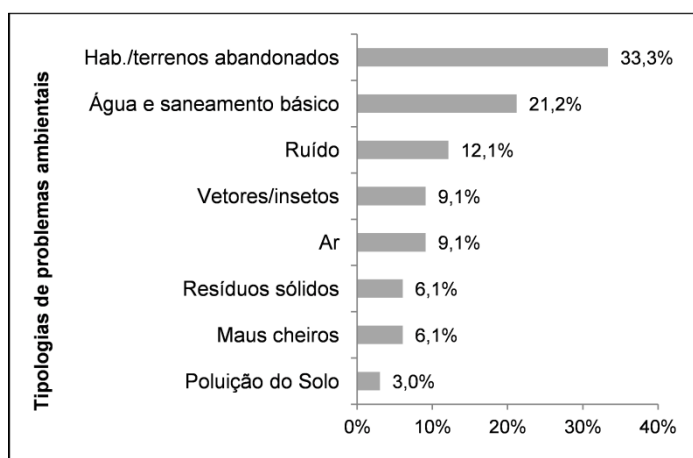


Gráfico 6.22 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Estarreja.

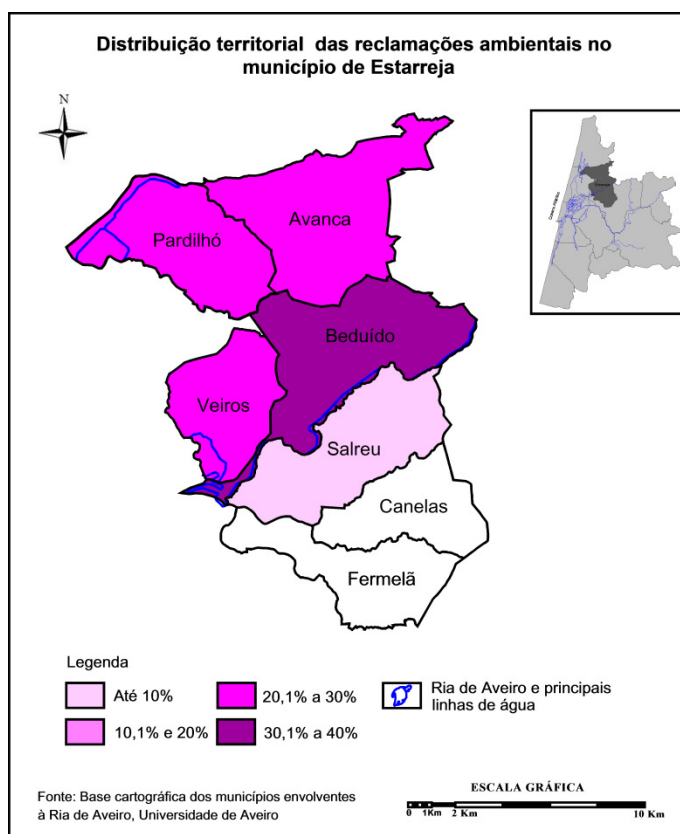
## Análise territorial

### Distribuição das reclamações por freguesias

A classificação das tipologias de áreas urbanas por freguesias é apresentada a seguir:

- Áreas predominantemente urbanas: Beduído, Salreu.
- Áreas mediantemente urbanas: Avanca, Pardilhó, Veiros.
- Áreas predominantemente rurais: Canelas, Fermelã.

Ilustrada no mapa 6.5, a análise territorial das reclamações ambientais revela uma maior concentração nas freguesias de Beduído e Avanca, perfazendo juntas 60,6% do total. Pardilhó e Veiros destacam-se a seguir, apresentando valores medianos. Finalmente, a freguesia de Salreu abrange o menor número de reclamações. Beduído constitui uma freguesia predominantemente urbana, tendo apresentado a maior frequência de reclamações. Os valores médios concentram-se nas freguesias mediantemente urbanizadas, nomeadamente Pardilhó e Veiros. Com exceção de Salreu, que constitui uma freguesia predominantemente urbanizada e apresenta o menor número de reclamações, é possível estabelecer uma relação entre níveis de urbanização e frequência de reclamações.

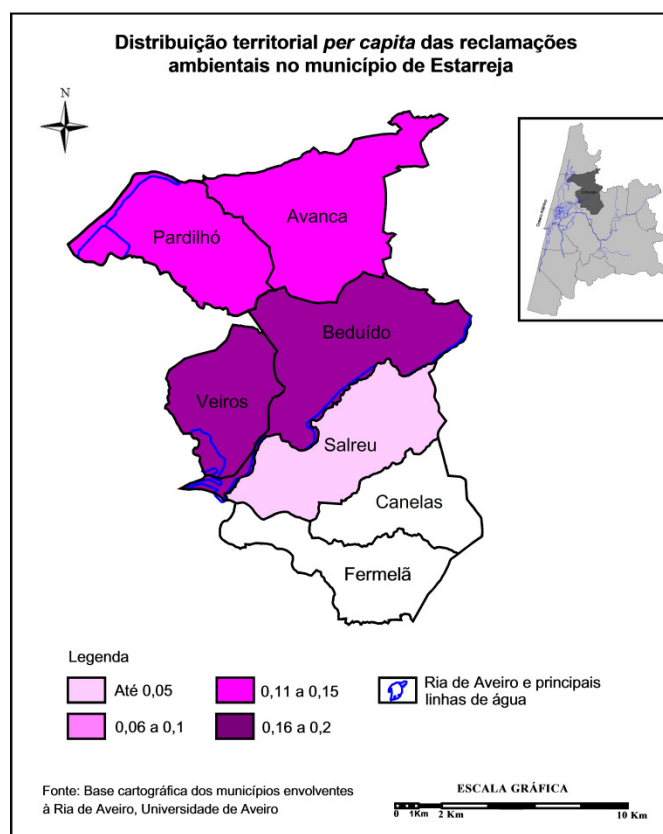


Mapa 6.5 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Estarreja.



### Distribuição territorial *per capita* das reclamações por freguesias

A distribuição territorial *per capita* das reclamações revela uma maior concentração nas freguesias de Veiros e Beduído. Pardilhó e Avanca apresentam valores médios e Salreu, à semelhança da análise anterior, permanece com os menores valores. Os dados revelam que os níveis de urbanização não representam um fator de grande influência sobre a frequência *per capita* de reclamações, conforme mostra o mapa 6.6.



Mapa 6.6 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Estarreja.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

A partir da figura 6.3, é possível identificar que há uma relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia, nomeadamente nas freguesias de Beduído, Avanca e Veiros.

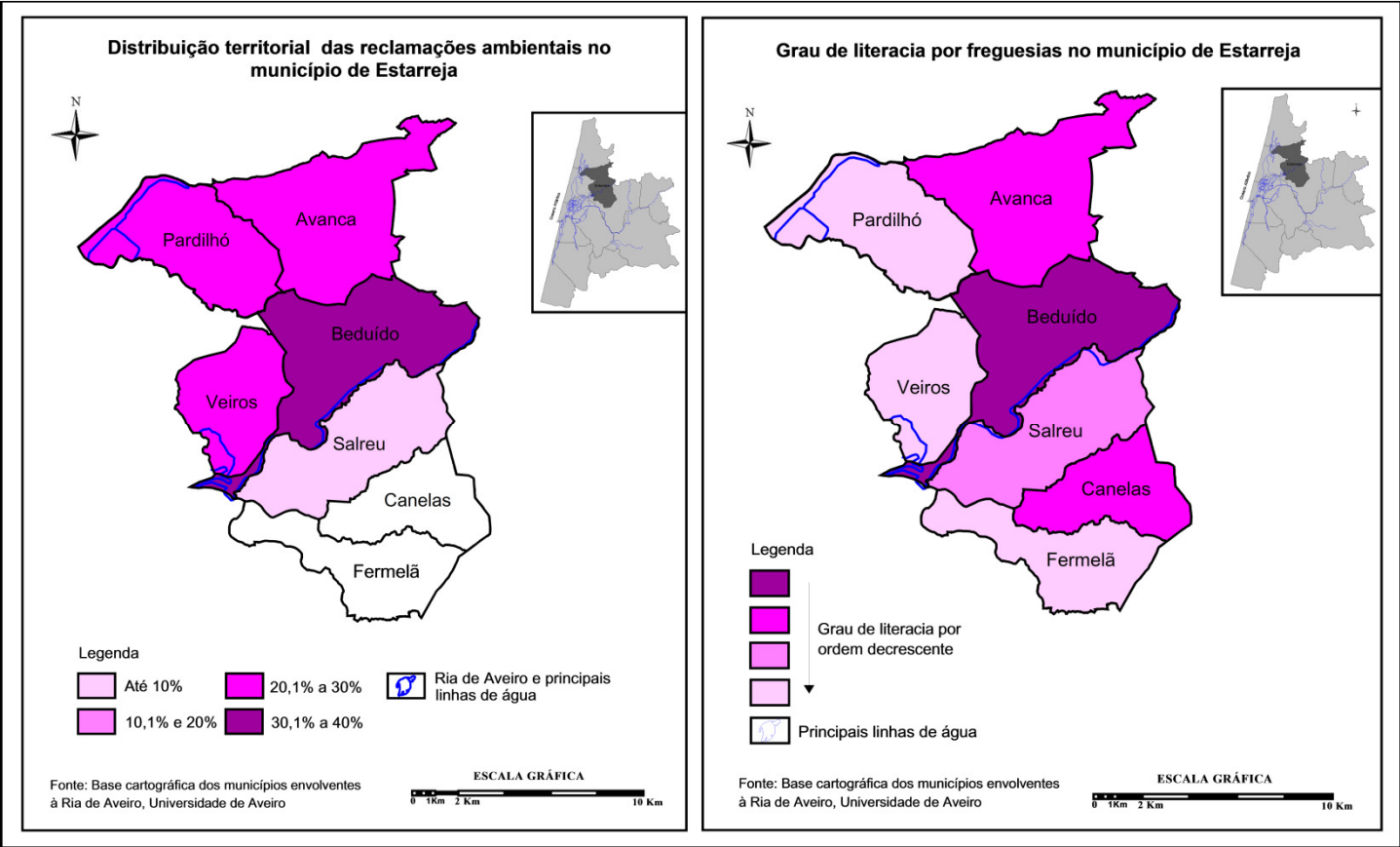


Figura 6.3 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Estarreja.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### **Resolução dos processos de reclamação**

Os resultados revelam que a maior parte dos processos de reclamação permanece *em aberto*, com 54,2%. O restante dos processos encontra-se *arquivado*, tal como ilustra o gráfico 6.23.

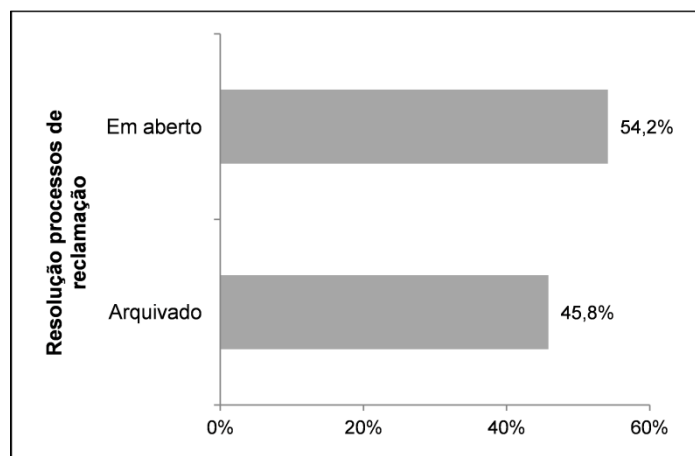


Gráfico 6.23 - Resolução dos processos de reclamação no município de Estarreja.

### **Resolução dos Problemas de Ambiente**

Conforme mostra o gráfico 6.24, a maior parte dos problemas de ambiente encontra-se *resolvida*, com 54,5% do total. A seguir, evidenciam-se as resoluções *em andamento*. Por último, identificam-se os problemas de ambiente improcedentes, classificados como resolução *não aplicável*.

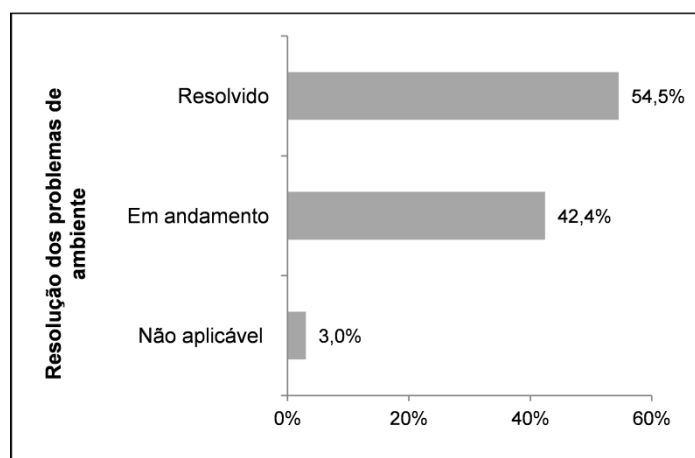


Gráfico 6.24 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Estarreja.

### Arquivamento dos processos de reclamação

Conforme mostra o gráfico 6.25, a maioria dos processos de reclamação não possui datas de entrada e de arquivamento conhecidas, perfazendo 58,3% do total. Dos processos registrados, prevalece um intervalo longo, “entre 1 e 2 anos”. Em proporções médias, evidencia-se o período de “6 meses a 1 ano”. Os restantes intervalos apresentam as mesmas proporções, observando-se tanto os curtos, “entre 1 semana e 1 mês”, como os extensos, “entre 2 e 3 anos”.

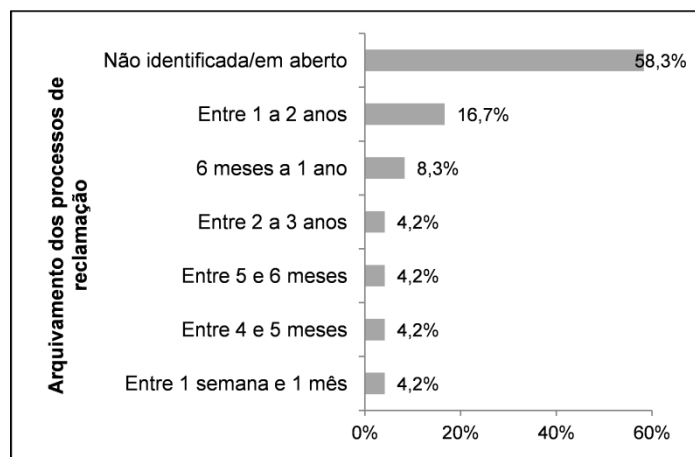


Gráfico 6.25 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Estarreja.

### ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

#### Aferição com base na(s) entrevista(s)

Considera-se haver um aumento do número de reclamações ao longo dos anos devido ao maior acesso dos cidadãos à administração local e pelas interfaces desenvolvidas pelo município para o maior acesso do público à Autarquia. Não obstante, alega-se que o aumento do número de reclamações não é proporcional ao agravamento dos problemas e acrescenta-se que o município apresentava uma série de problemas resultantes da poluição industrial que foram sendo equacionados ao longo dos anos.

O perfil de atores envolvidos identificado no estudo das reclamações revela semelhanças com a percepção do entrevistado. Em ambos os casos, os *munícipes* são identificados como a principal categoria dos reclamantes e dos responsáveis pelos problemas ambientais. As *instituições locais*, sobretudo a *Câmara Municipal*, são apontadas como sendo a segunda categoria predominante de fonte dos problemas ambientais, enquanto que as reclamações revelam a predominância do *setor industrial*. À semelhança do estudo das reclamações, a principal instituição requerida na resolução dos problemas é a *Câmara Municipal*. A seguir, a segunda entidade mais frequentemente requerida na percepção do entrevistado é o *Ministério do Ambiente*, enquanto que as reclamações

evidenciam as *instituições policiais*. Na entrevista realizada, alegou-se que o fato de a Câmara Municipal ser a entidade predominantemente requerida, a par da não referência a outras instituições, tais como a CCDR, sinaliza que os cidadãos desconhecem a estrutura institucional responsável pelos assuntos ambientais.

Na perceção do líder entrevistado, os problemas objeto do maior número de reclamações no município são os *silvados* decorrentes do abandono das propriedades rurais, as *ramagens*, as *valas* e as *propriedades abandonadas*. De forma semelhante, os *silvados* constituem a categoria predominante de problema ambiental referido nas reclamações. Os *resíduos sólidos urbanos*, o *saneamento*, os *veículos abandonados* no espaço público, o *ruído*, a *poluição do ar* e as *explorações*, tais como as vacarias ou pocilgas, são apontados pelo líder local entrevistado como sendo os problemas menos frequentes entre as reclamações submetidas ao município. Os problemas ligados à *poluição industrial*, nomeadamente a *poluição do ar e das linhas d'água*, assim como o *saneamento*, foram no passado alvo de um maior número de queixas por parte da população, conforme revela a entrevista. No caso da *poluição industrial*, as empresas equacionaram esses problemas à medida que foram sendo atuadas ou como resultado da modernização das suas estruturas. Relativamente ao *saneamento*, as reclamações nessa matéria se tornaram mais escassas consoante a ampliação das infraestruturas de saneamento no município. Contrariamente ao evidenciado na entrevista, a *poluição hídrica* e o *ruído* advindo do *setor de serviços* estão entre os problemas de ambiente mais referidos nas reclamações.

Relativamente à distribuição territorial, identifica-se uma grande concordância entre o estudo das reclamações e a perceção do entrevistado. Salienta-se que as reclamações são mais frequentes na sede do concelho, em Beduído, devido à maior densidade urbana e por abranger o complexo químico. Na sequência, destacam-se as freguesias de Avanca, Pardilhó e Salreu, revelando semelhanças com o estudo das reclamações.

Sobre a relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia, considera-se que o nível de ensino dos reclamantes é heterogéneo, não sendo possível estabelecer uma relação direta entre ambos os fatores. No caso do estudo das reclamações, evidencia-se uma correlação razoável entre ambos os fatores.

Os resultados da entrevista mostram que os problemas de ambiente associados às reclamações foram maioritariamente *resolvidos*, representando aproximadamente 70% do total. Os restantes 30% referem-se aos problemas *encaminhados às entidades exteriores* ou aos problemas *não resolvidos*. O estudo das reclamações revela uma elevada percentagem de problemas de ambiente *resolvidos* e uma parcela significativa de resoluções *em andamento*. Sobre o tempo médio de resolução das reclamações, alega-se que o município cumpre os prazos previstos no

Código do Procedimento Administrativo (CPA) ou constantes no processo de contra-ordenação, variando entre 30 e 45 dias. O tempo de resolução varia conforme a gravidade do problema e o acesso às partes envolvidas como, por exemplo, a identificação dos proprietários de terrenos com *silvados*. Por fim, considera-se que a resolução das reclamações mais frequentes no município, os *silvados*, decorrem num prazo médio de 6 meses devido à dificuldade na identificação dos proprietários dos terrenos. O estudo das reclamações revela intervalos de tempo semelhantes mais prolongados, que variam de 6 meses a 2 anos.

O quadro 6.11 sintetiza a aferição do estudo das reclamações com base na entrevista realizada.

Quadro 6.11 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Estarreja.

Reclamações x entrevistas	Reclamações		Entrevista líder político	
	Parâmetros de análise			
<b>Análise temporal</b>	Não há dados suficientes para esta análise		Tendência de evolução ao longo dos anos.	
<b>Atores envolvidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes.</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor industrial.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal, instituições policiais.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes.</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, instituições locais, sobretudo Câmara Municipal.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.</li> </ul>	
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habitações/terrenos abandonados (silvados).</li> <li>- Água e saneamento básico (poluição hídrica).</li> <li>- Ruído (setor de serviços).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Silvados.</li> <li>- Ramagens.</li> <li>- Valas.</li> <li>- Propriedades abandonadas.</li> </ul>	
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beduído.</li> <li>- Avanca.</li> <li>- Pardilhó.</li> <li>- Veiros.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beduído.</li> <li>- Avanca.</li> <li>- Pardilhó.</li> <li>- Salreu.</li> </ul>	
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Identifica-se uma correlação razoável entre os fatores.		Correlação pouco significativa entre os farores.	
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente resolvidos (54,5%).</li> <li>- 42,4% em andamento.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente resolvidos (aprox. 70%)</li> <li>- O restante atribui-se a outras entidades e aos não resolvidos.</li> </ul>	
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 e 2 anos.</li> <li>- Entre 6 meses e 1 ano.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 e 2 meses.</li> <li>- Entre 5 e 6 meses.</li> </ul>	

### Análise complementar

Embora pouco expressiva, considera-se que os *media* exercem influência sobre a apresentação de reclamações e sobre os tipos de problemas reclamados como, por exemplo, as lamas de ETARs e a poluição industrial. As reclamações motivadas por notícias dos *media* representam uma forma de pressão dos cidadãos sobre a administração local para a agilização da resolução dos problemas. Pese embora a incidência esporádica de problemas ambientais mais graves, tais como a descarga de poluentes para as ribeiras e, conseqüentemente, a morte de peixes, os problemas são considerados maioritariamente pontuais e “pouco graves”. Os problemas são de incidência predominantemente local, sendo raros os casos de alcance regional como, por exemplo, as cinzas provenientes das atividades industriais que se dispersam e atingem os municípios vizinhos.

Em termos históricos, a localidade onde se evidencia o maior número de reclamações refere-se às zonas adjacentes ao complexo industrial, incluindo as linhas de água. No entanto, essas situações foram sendo resolvidas ao longo dos anos e, atualmente, as localidades críticas no município em termos de reclamações ambientais estão associadas às “zonas de interface entre as casas e as propriedades agrícolas e entre as casas e a floresta”, o que revela uma espécie de conflito entre os espaços urbanos e rurais.

Relativamente ao perfil dos reclamantes, alega-se que os homens predominam sobre as mulheres e que a faixa etária é extensa, abrangendo os cidadãos entre os 30 e os 60 anos.

Por fim, considera-se que as reclamações desempenham a importante função de alertar para as falhas na gestão municipal, sendo muitas delas consideradas como “sugestões construtivas” dentro de um contexto “corretivo, de avaliação, de monitorização e de melhoria contínua da prestação do serviço público”. Por outro lado, nem todas as reclamações que dão entrada no município têm fundamento e podem refletir uma visão distorcida ou de cunho egoísta que não interferem na qualidade da prestação dos serviços públicos relacionados com o ambiente.



#### 6.4.1.4. Ílhavo

##### **Análise temporal**

A análise temporal, apresentada no gráfico 6.26, revela a existência de 177 processos de reclamação e um total de 341 problemas de ambiente associados. Os resultados mostram um aumento do número de processos de reclamação ao longo dos anos, tendo sido observado um crescimento mais acentuado entre os anos de 2001 e 2002. A partir de 2002, observa-se um aumento gradativo e sutil do número de processos submetidos.

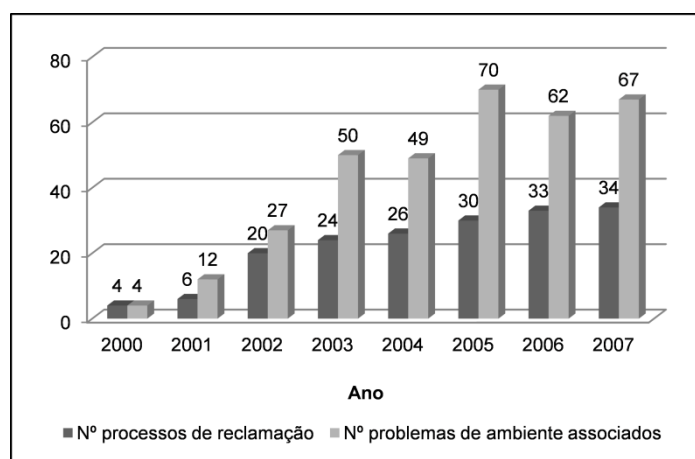


Gráfico 6.26 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Ílhavo.

##### **Perfil dos Reclamantes**

Conforme mostra o gráfico 6.27, os *municípios* constituem a principal categoria de reclamantes, com 83,9% do total. Os municípios *abaixo-assinados* totalizam 8%, perfazendo junto com as reclamações apresentadas individualmente mais de 90% do total. Em proporções inferiores, evidenciam-se o *setor de serviços*, representado pelos administradores de condomínios, unidades hoteleiras e bares, e as *instituições locais*, referindo-se aos centros sociais, às instituições religiosas e às cooperativas locais.

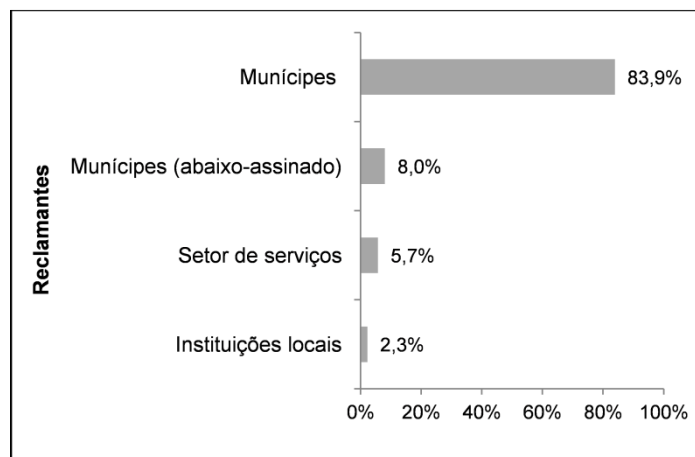


Gráfico 6.27 - Perfil dos reclamantes no município de Ílhavo.

### ***Responsáveis pelos problemas ambientais***

Os principais imputados pelos problemas ambientais são os *municípios*, com mais de 60% do total. O *setor de serviços* destaca-se a seguir, com 19,4%, sendo responsáveis pelos problemas oriundos das suas próprias atividades. Na sequência, destaca-se a *Câmara Municipal*, sobretudo nas questões ligadas à infraestrutura urbana e a alguns serviços prestados pelo município, tais como a recolha de resíduos e a manutenção dos espaços públicos. Os responsáveis pelos problemas *não aplicáveis* e *não identificados* correspondem a uma pequena parcela do total. Por último, evidenciam-se o *setor industrial* e as *instituições locais*, tal como mostra o gráfico a seguir.

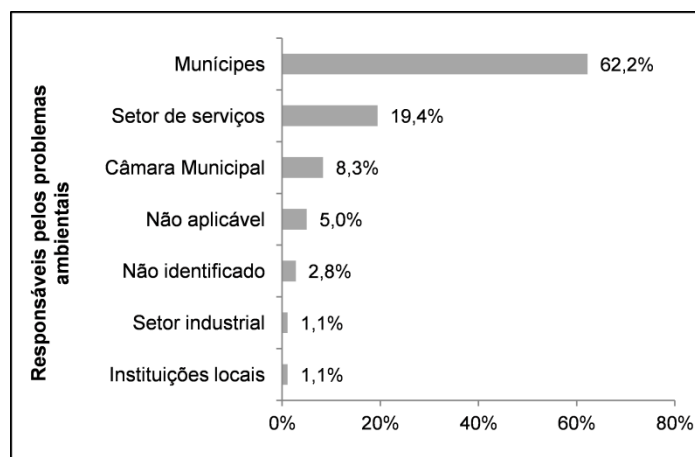


Gráfico 6.28 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Ílhavo.

### Perfil dos Requeridos

A *Câmara Municipal* é a principal entidade requerida na resolução dos problemas ambientais, tal como revela o gráfico 6.29. A *Delegação de Saúde* destaca-se a seguir, perfazendo 35,7% do total. Em proporções substancialmente inferiores, evidenciam-se as *instituições regionais* (sobretudo CCDR Centro e, em menor medida, a antiga Direção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Centro – DRAOT Centro, a Direção Regional da Agricultura da Beira Litoral – DRABL e a Zona Agrária do Baixo Vouga de Aveiro), as *instituições policiais*, as *instituições centrais* (antiga IGAOT, ASAE e Direção Geral das Pescas e Aquicultura - DGPA) e, por último, as *instituições locais*.

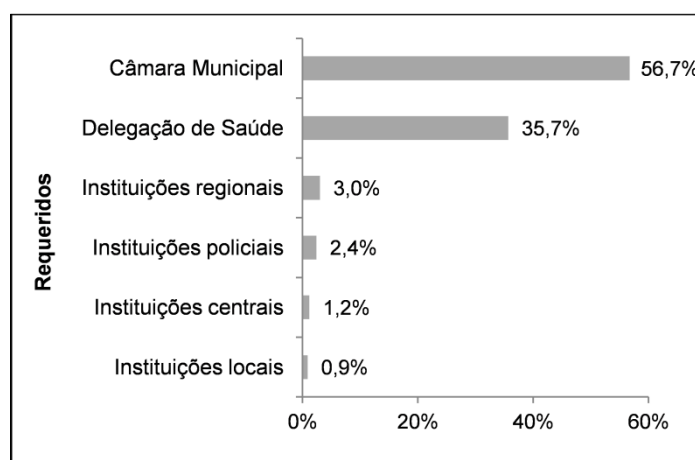


Gráfico 6.29 - Perfil dos requeridos no município de Ílhavo.

### Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes

O tipo de problema ambiental mais referido nas reclamações refere-se aos *maus cheiros*, em especial os odores provenientes dos *dejetos de animais* e dos *esgotos*, seguido dos problemas ligados à *água e saneamento básico*, especialmente os *esgotos*, e dos *vetores/insetos*, predominando as reclamações sobre *moscas e ratos*. Em proporções médias, evidenciam-se as reclamações sobre *habitações/terrenos abandonados*, sobretudo os *silvados* e as *habitações abandonadas/em ruínas*, o *ruído*, com maior destaque para o *ladrar de cães* e o ruído proveniente do *setor de serviços* (bares, cafés, restaurantes, entre outros), os *resíduos sólidos*, predominando os *depósitos a céu aberto*, e as *atividades/explorações irregulares*, em especial a *exploração/criatório de animais*. Em proporções inferiores, são observadas as reclamações sobre *ar*, com ênfase nos *fumos/fuligens*, seguidas da *limpeza/conservação dos espaços públicos*, predominando as *vias sujas/degradadas*, e as reclamações classificadas como *danos à vegetação/jardins públicos*, estando associadas ao *corte de árvores*. As reclamações classificadas como *outros* estão associadas aos *dejetos de animais*, aos *cães abandonados*, à *localização de*

*contentores*, entre outros. O gráfico 6.30 ilustra a distribuição das categorias de problemas ambientais identificadas.

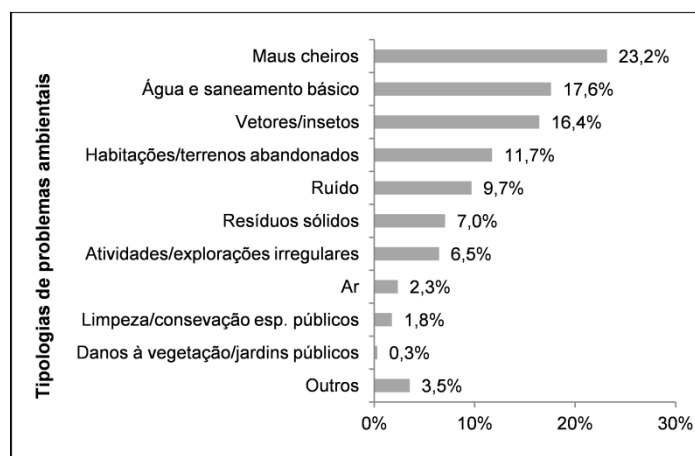


Gráfico 6.30 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Ílhavo.

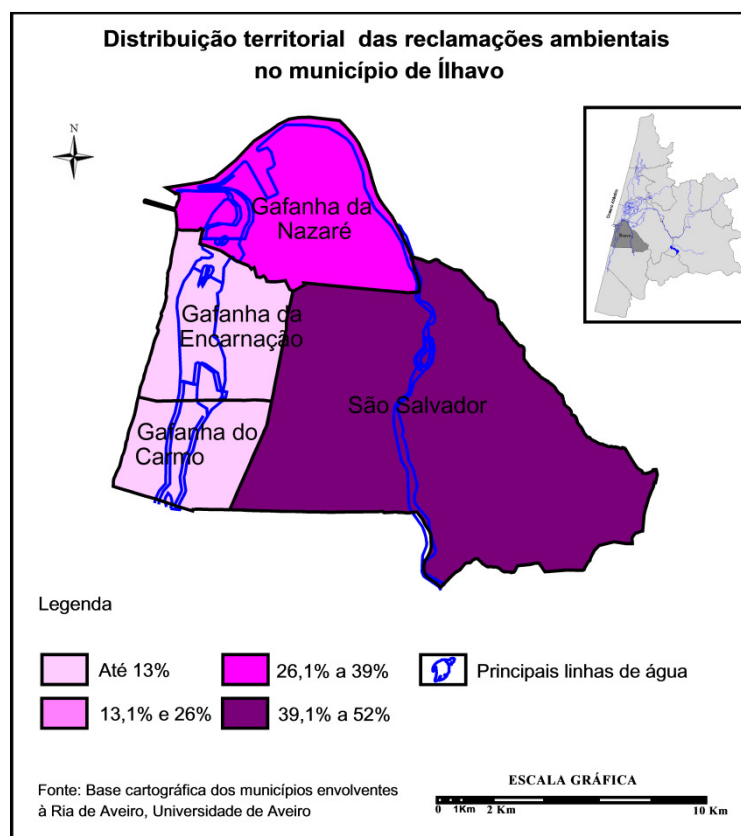
## ***Análise territorial***

### ***Distribuição das reclamações por freguesias***

Em Ílhavo, identificam-se os seguintes níveis de urbanização por freguesias:

- Áreas predominantemente urbanas: Gafanha da Encarnação, Gafanha da Nazaré, São Salvador.
- Áreas mediantemente urbanas: Gafanha do Carmo.

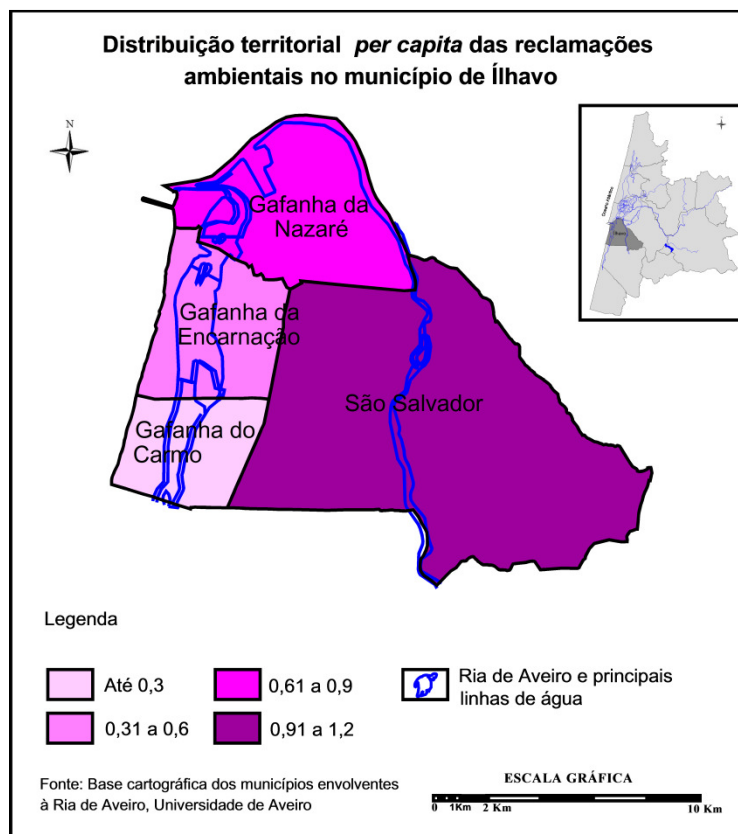
A distribuição territorial das reclamações, apresentada no mapa 6.7, revela uma maior concentração em São Salvador, que representa a freguesia mais central do município de Ílhavo, seguida da Gafanha da Nazaré, uma freguesia predominantemente urbanizada. Juntas, essas freguesias perfazem mais de 90% do total de reclamações. Os menores valores são observados na Gafanha da Encarnação, e, em proporções substancialmente inferiores, na Gafanha do Carmo. Com exceção da Gafanha do Carmo, classificada como área mediantemente urbanizada, as restantes freguesias possuem níveis de urbanização mais elevados. Desta forma, os resultados obtidos, aliados aos níveis de urbanização do município, permitem estabelecer uma relação direta entre o número de reclamações e a densidade urbana.



Mapa 6.7 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Ílhavo.

### Distribuição territorial per capita das reclamações por freguesias

Conforme mostra o mapa 6.8, a distribuição territorial *per capita* revela a mesma ordem de importância identificada na distribuição de reclamações em números absolutos. Não obstante, observa-se um aumento considerável da incidência *per capita* de reclamações na Gafanha da Encarnação. No geral, os resultados permitem estabelecer uma relação direta entre o número populacional e a frequência de reclamações.



Mapa 6.8 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Ílhavo.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

Na figura 6.4, é possível identificar uma relação direta entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias. Deste modo, o nível de ensino da população poderá constituir um indicador da maior propensão à apresentação de reclamações sobre problemas ambientais.

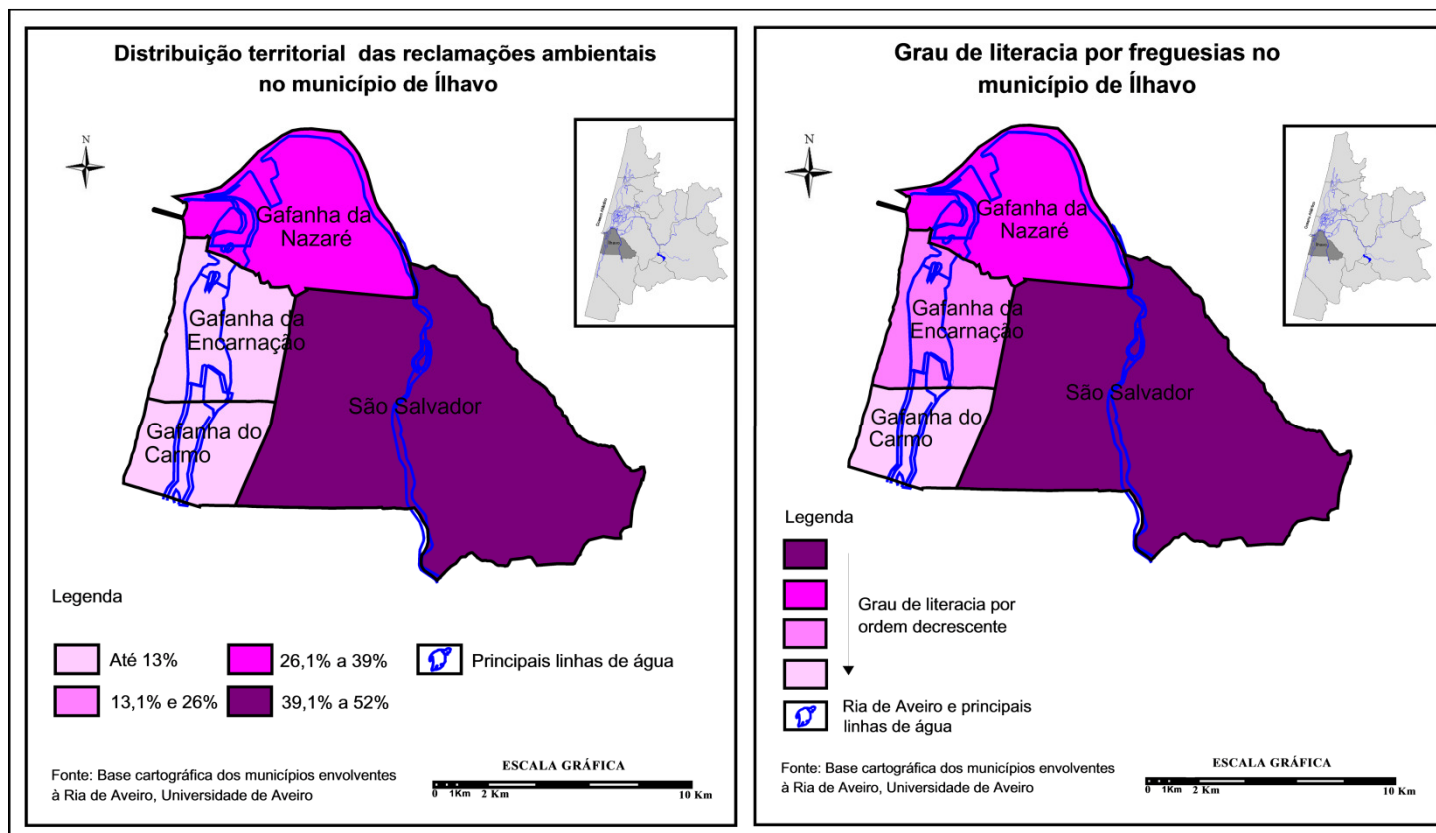


Figura 6.4 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Ílhavo.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### **Resolução dos processos de reclamação**

O município de Ílhavo apresentou um alto índice de processos de reclamação *arquivados*, somando 96,6% do total, conforme mostra o gráfico abaixo. Os processos *em aberto* e *encaminhados às entidades exteriores responsáveis* apresentam valores reduzidos, perfazendo juntos apenas 3,4%, o que denota um maior rigor no registo e na gestão dos processos de reclamação que dão entrada nessa Câmara Municipal.

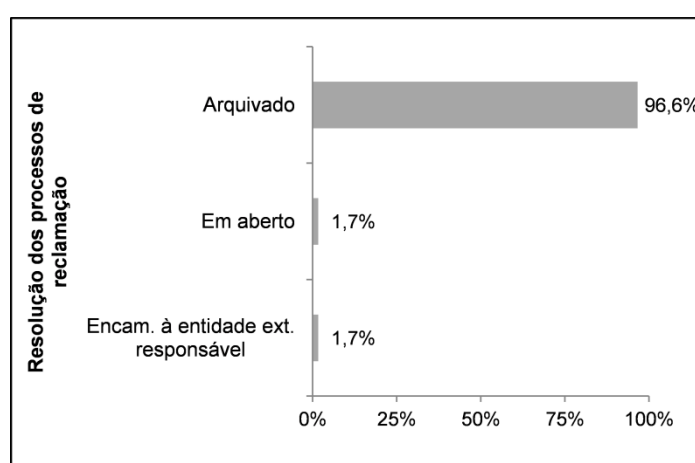


Gráfico 6.31 - Resolução dos processos de reclamação no município de Ílhavo.

### **Resolução dos Problemas de Ambiente**

Tal como mostra o gráfico 6.32, os resultados revelam um elevado índice de resoluções *não identificadas*, 47,5%, e de problemas *resolvidos*, 43,4%. Os problemas improcedentes, cuja resolução é tida como *não aplicável*, somam 7%. Em proporções reduzidas, são evidenciados os problemas *não resolvidos* e *em andamento*.



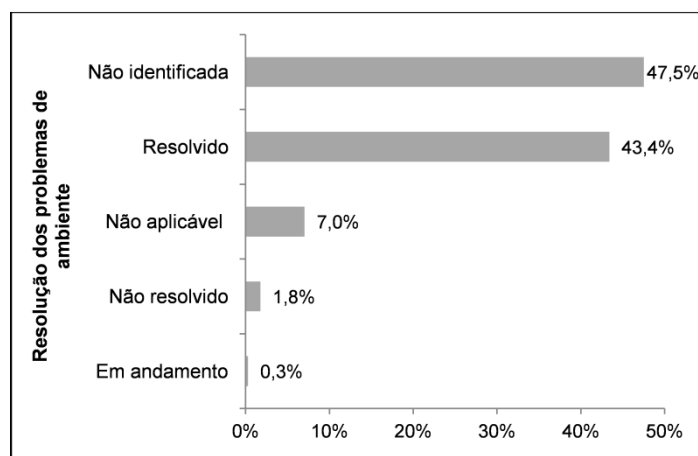


Gráfico 6.32 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Ílhavo.

### Arquivamento dos processos de reclamação

Nesta análise, é possível observar que a maior parte dos processos não possui datas de entrada e de arquivamento registadas, perfazendo 48,6% do total. Dos processos registados, prevalecem períodos razoavelmente curtos, “entre 1 a 3 meses”, até os mais extensos, chegando aos 2 anos. Com valores médios, são observados os períodos mais curtos, “entre 1 semana e 1 mês”, até o intervalo de “3 a 5 meses”. Com os menores valores, evidenciam-se os intervalos mais extensos, de “2 anos a mais de 4 anos”, e o intervalo mais curto, “até 1 semana”. O gráfico abaixo revela a distribuição percentual das categorias identificadas.

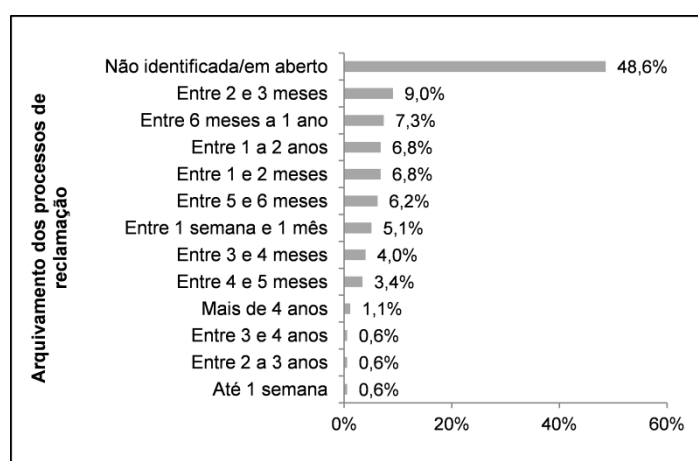


Gráfico 6.33 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Ílhavo.

## ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

### **Aferição com base na(s) entrevista(s)**

Igualmente ao estudo das reclamações, em ambas as entrevistas<sup>26</sup> realizadas considera-se que há um ligeiro aumento do número de exposições apresentadas à Câmara Municipal ao longo dos anos, tal como mostra o quadro 6.12.

A análise dos atores envolvidos revela uma grande concordância entre os processos consultados e a entrevista ao político, que identifica os *munícipes* como a categoria predominante de reclamantes. Residualmente, as queixas são apresentadas por *instituições locais*, tais como as instituições de solidariedade social. No caso dos responsáveis pelos problemas ambientais, destacam-se os *munícipes* e o *setor de serviços*, tal como o observado no estudo das reclamações. Os atores requeridos predominantes, para além da *Câmara Municipal*, são, por ordem de importância, a *GNR*, os *tribunais* e o *Ministério do Ambiente*.

Nas entrevistas, identificam-se os *munícipes* como categoria exclusiva de reclamantes. No caso dos responsáveis pelos problemas ambientais, observa-se uma grande concordância entre os resultados, tendo predominado os *munícipes* e o *setor de serviços*. Para além da *Câmara Municipal* ser apontada como instituição predominantemente requerida na resolução das reclamações, identificam-se os *Centros de Saúde* tanto nos processos consultados como nas entrevistas realizadas.

No geral, não se evidencia uma boa concordância entre os problemas mais referidos nas reclamações e aqueles mencionados nas entrevistas. Em ambas as entrevistas realizadas, considera-se o *ruído* como o principal tipo de problema ambiental referido nas reclamações, sendo proveniente das atividades de restauração e dos bares, enquanto que no estudo das reclamações, o *ruído* não está classificado entre os tipos de problemas mais frequentes. A seguir, identificam-se as situações de insalubridade, quer em habitações, quer em terrenos, em concordância com as reclamações sobre *habitações/terrenos abandonados*. Os problemas mais referidos nas reclamações, nomeadamente os que se referem aos *maus cheiros*, à *água* e o *saneamento básico* e aos *vetores/insetos*, não foram referidos nas entrevistas realizadas.

À semelhança do estudo das reclamações, identifica-se uma maior concentração de reclamações nas freguesias com os maiores níveis de urbanização, nomeadamente São Salvador e Gafanha da Nazaré, diferindo-se apenas a ordem de importância. Nas restantes freguesias, nomeadamente Gafanha da Encarnação e Gafanha do Carmo, evidenciam-se valores substancialmente inferiores.

---

<sup>26</sup> Conforme mencionado no capítulo anterior, foram realizadas duas entrevistas, sendo uma com o Vereador responsável pelo Pelouro do Ambiente e a outra com duas técnicas superiores responsáveis pelos assuntos ambientais.

Na percepção dos entrevistados, considera-se que não há uma relação direta entre o nível de ensino e a propensão a reclamar, sendo observado um perfil bastante heterogêneo. Ainda assim, destacam-se os cidadãos com maior grau de escolaridade como sendo ligeiramente mais participativos que os demais. Contrariamente, o estudo das reclamações evidencia uma relação direta entre a frequência de reclamações e o nível de ensino.

A percepção do político entrevistado é que a maioria dos problemas de ambiente são *resolvidos*, representando entre 40% e 50% do total, cujo valor se assemelha ao identificado no estudo das reclamações. Os problemas *não resolvidos* perfazem entre 30% a 40% do total, referindo-se às situações mais complexas. Finalmente, os problemas *mitigados* representam cerca de 20% do total. Para as técnicas entrevistadas, a maior parte dos problemas é *resolvida*, representando aproximadamente 90% do total. O restante está associado a situações *mitigadas* ou *encaminhadas às entidades exteriores*. De ferir que no estudo das reclamações, a maioria dos problemas de ambiente não tiveram resoluções identificadas.

Em ambas as entrevistas realizadas, considera-se que o tempo de resolução dos problemas de ambiente varia de acordo com a sua complexidade. Alegou-se que as situações mais simples requerem entre 2 a 3 dias para serem resolvidas. No caso do ruído, os processos podem se arrastar por vários anos. Diferentemente da percepção dos entrevistados, o estudo das reclamações revela intervalos de tempo relativamente curtos, entre 2 e 3 meses, e mais extensos, entre 6 meses e 1 ano.

Quadro 6.12 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Ílhavo.

Reclamações x entrevistas	Reclamações	Entrevista líder político	Entrevista técnicas superiores
<b>Parâmetros de análise</b>			
<b>Análise temporal</b>	Evolução subtil ao longo dos anos.	Evolução subtil ao longo dos anos.	Evolução subtil ao longo dos anos.
<b>Atores envolvidos</b>	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços. Requeridos: Câmara Municipal, Delegação de Saúde.	Reclamantes: munícipes e instituições locais. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços. Requeridos: Câmara Municipal, GNR, tribunais, Ministério do Ambiente.	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços. Requeridos: Câmara Municipal, Centros de Saúde, CCDR.
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	- Maus cheiros. - Água e saneamento básico (esgotos). - Vetores/insetos. - Habitações/terrenos abandonados (silvados).	- Ruído. - Insalubridade em terrenos (silvados). - Insalubridade em habitações (animais domésticos ou currais). - Habitações abandonadas.	- Ruído. - Insalubridade nas habitações. - Limpeza e conservação dos espaços públicos. - Silvados.
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	- São Salvador. - Gafanha da Nazaré.	- Gafanha da Nazaré - São Salvador	- Gafanha da Nazaré. - São Salvador.
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	O grau de literacia é diretamente proporcional ao n.º de reclamações.	Não se observa uma relação direta entre ambos os fatores.	Não se identifica uma relação entre ambos os fatores.
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	- Não identificadas: 47,5%. - Resolvidos: 43,4%.	- Maioritariamente resolvidos (entre 40% e 50%). - Não resolvidos: entre 30,0% e 40%. - Mitigados: 20%.	- Maioritariamente resolvidos (aprox. 90%). - Mitigados ou resolução não identificada: aprox. 10%.
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	- Entre 2 e 3 meses - Entre 6 meses e 1 ano	- Aprox. 30 dias.	- Entre 2 e 3 dias. - Vários anos.

### Análise complementar

Embora pouco significativa, considera-se que os *media* exercem influência na apresentação de reclamações. Contudo, não se identificam os tipos de queixas que tiveram origem nas notícias veiculadas pelos meios de comunicação. Em ambas as entrevistas, não se consideram os problemas como graves. A maior parte das reclamações reflete problemas de alcance local que, no geral, são dispersos pelo município. Contudo, destacam-se as praias da Barra e da Costa Nova pela elevada incidência de reclamações sobre *ruído e limpeza/conservação dos espaços públicos*.

Na entrevista ao político, considerou-se que as mulheres são mais participativas do que os homens. Pelo contrário, a entrevista com as técnicas revela que não se observa uma distinção entre homens e mulheres na propensão a reclamar. As faixas etárias predominantes dos reclamantes são os jovens e os cidadãos de meia idade.

Por último, identifica-se a percepção dos entrevistados sobre a importância das reclamações para a governação ambiental local. O líder local considera que as reclamações ambientais são extremamente importantes sob o ponto de vista da qualidade de vida e da gestão mais próxima dos cidadãos, tendo como principal funcionalidade a resolução dos problemas levantados pela população. As exposições dos cidadãos encorajam a Câmara Municipal a ter atitudes mais pró-ativas em relação ao ambiente. Embora o político considere a participação dos cidadãos mais voltada aos interesses pessoais, as reclamações alertam a Câmara Municipal para a existência de problemas que não são constatados pelos fiscais e técnicos camarários.

As técnicas entrevistadas consideram que as reclamações procedentes permitem à Câmara Municipal corrigir alguns procedimentos, bem como algumas formas de agir e de licenciar. Situações que são alvo frequente de reclamações, tais como o ruído, auxiliam a Câmara Municipal nos processos de tomada de decisão sobre a emissão de alvarás definitivos. Nessas situações, as reclamações poderão informar eventuais incumprimentos dos horários de funcionamento estabelecidos, revelando, assim, uma função de correção dos problemas observados. Admite-se também que as reclamações possuem uma função preventiva, permitindo conhecer alguns procedimentos que não estão adequados. Por outro lado, por terem alcance muito restrito, algumas reclamações não resultam em melhorias coletivas na qualidade do ambiente ou dos serviços públicos prestados. Em termos de gestão do território, considera-se que as reclamações não possuem um impacto significativo por revelarem situações de incomodidade muito localizadas.

#### 6.4.1.5. Murtosa

##### **Análise temporal**

No município da Murtosa, contabilizam-se 54 processos de reclamação e 117 problemas de ambiente associados, tal como mostra o gráfico abaixo. Nos primeiros três anos, não houve evolução quanto ao número de processos submetidos, contabilizando apenas um por ano. A partir de 2003, evidencia-se uma evolução no número de processos, tendo sido observado um pico no ano de 2006 e um leve declínio no ano consecutivo. Embora a maior parte dos processos tenha sido submetida entre 2005 e 2007, o município não apresenta uma tendência de evolução linear ao longo dos anos.

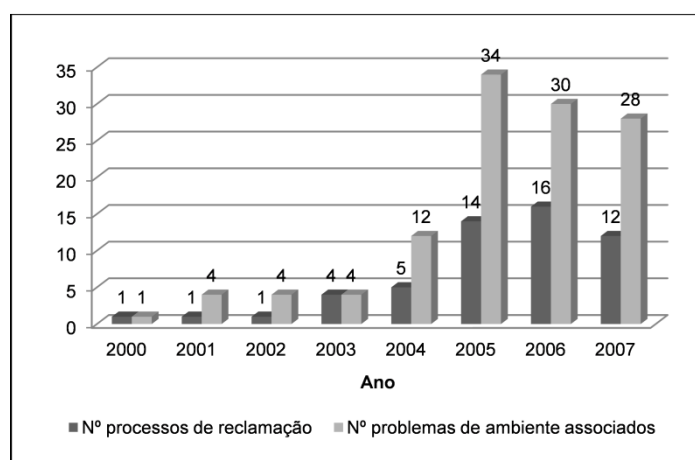


Gráfico 6.34 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município da Murtosa.

##### **Perfil dos Reclamantes**

O município da Murtosa revela um perfil de reclamantes pouco diversificado, tendo sido identificado os *munícipes* individuais, com 77,8% do total, ou os *abaixo-assinados*, com apenas 3,7%. O restante dos reclamantes não possui origem identificada, conforme mostra o gráfico 6.35.

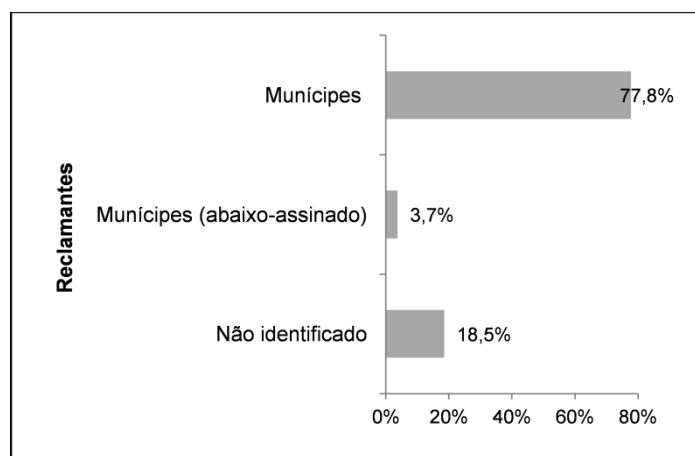


Gráfico 6.35 - Perfil dos reclamantes no município da Murtosa.

### ***Responsáveis pelos problemas ambientais***

Globalmente, a responsabilidade pela ocorrência dos problemas ambientais objeto de reclamações é atribuída aos próprios *municípios*, com mais de 70% do total. Em proporções inferiores, destacam-se a *Câmara Municipal*, o *setor industrial* e os *não aplicáveis*. Por último, evidenciam-se o *setor de serviços* e as *instituições locais*, tal como revela o gráfico abaixo.

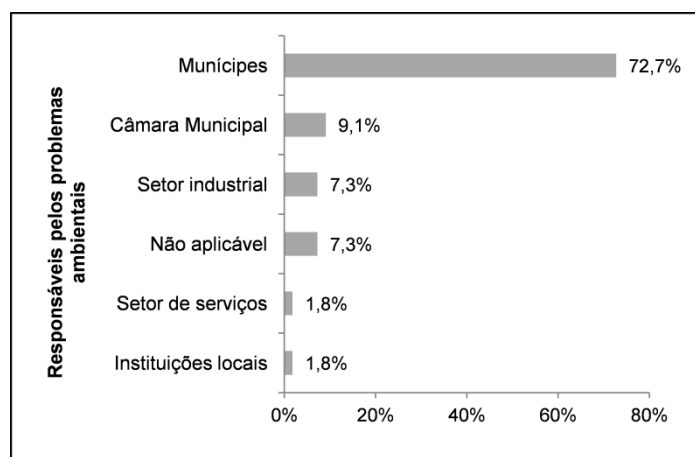


Gráfico 6.36 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município da Murtosa.

### ***Perfil dos Requeridos***

Igualmente aos responsáveis pelos problemas ambientais, a análise do perfil dos requeridos revela uma grande diversidade de atores e de entidades, prevalecendo a *Câmara Municipal* como principal instituição requerida na resolução dos problemas. Os *municípios* destacam-se a seguir, com 23,1%, seguidos da *Delegação de Saúde*, com 17,9%. Juntas, essas três categorias

perfazem 85,8% do total. Em menores proporções, são observadas as *instituições policiais*, o *setor industrial*, as *instituições regionais e centrais*, ambas com os mesmos valores, e, por último, as *instituições locais*, conforme mostra o gráfico 6.37.

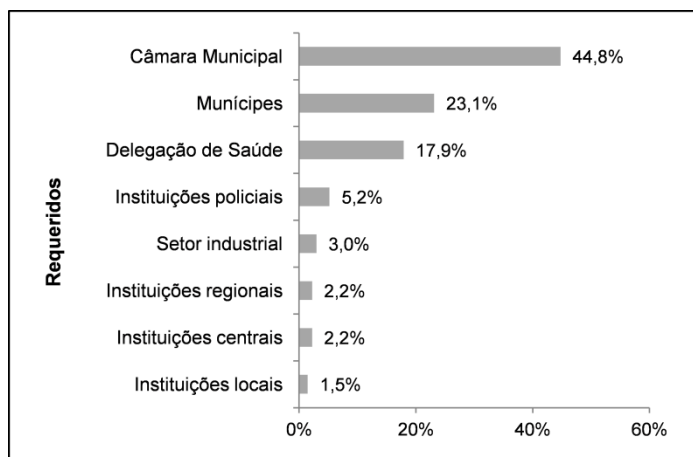


Gráfico 6.37- Perfil dos requeridos no município da Murtosa.

### ***Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes***

Em proporções semelhantes, os problemas ambientais predominantes são *vetores/insetos*, em especial os *ratos* e os *bichos (não especificados)*, e *habitações/terrenos abandonados*, sobretudo os *silvados*, somando juntos 57,3% do total. Com valores inferiores, observam-se, por ordem de importância, os *resíduos sólidos*, predominando as reclamações sobre *depósitos a céu aberto*, os *maus cheiros*, especialmente os odores provenientes de *currais*, os problemas relacionados com a *água e o saneamento básico*, com uma maior incidência de reclamações sobre *esgotos*, e os *veículos/materiais abandonados* no espaço público, sobretudo os *veículos ligeiros*. Por último, evidenciam-se os problemas relativos à *limpeza/conservação dos espaços públicos*, em especial as *vias sujas/degradadas*, e às *atividades/explorações irregulares*, nomeadamente os *currais*. O gráfico 6.38 ilustra a distribuição das tipologias de problemas identificadas.

A partir desses resultados, é possível afirmar que as reclamações que envolvem as tipologias de problemas predominantes, nomeadamente *vetores/insetos* e *habitações/terrenos abandonados*, estão mutuamente associadas, sendo os *vetores/insetos* uma consequência direta das condições de insalubridade geradas pelo abandono de terrenos e de habitações, constituindo ambientes propícios ao abrigo e à proliferação desses animais.



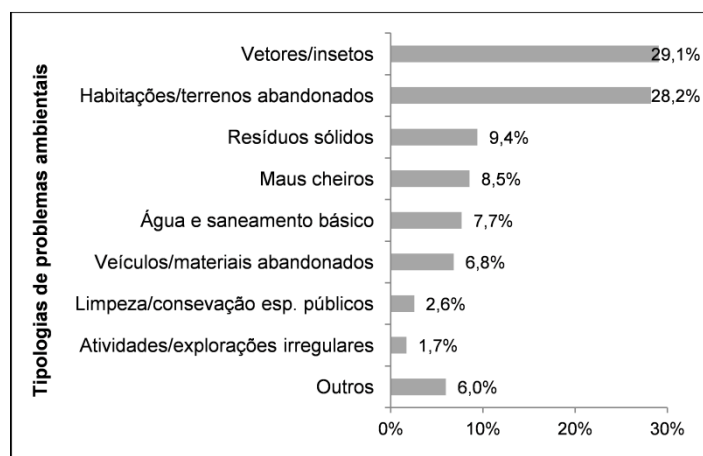


Gráfico 6.38 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município da Murtosa.

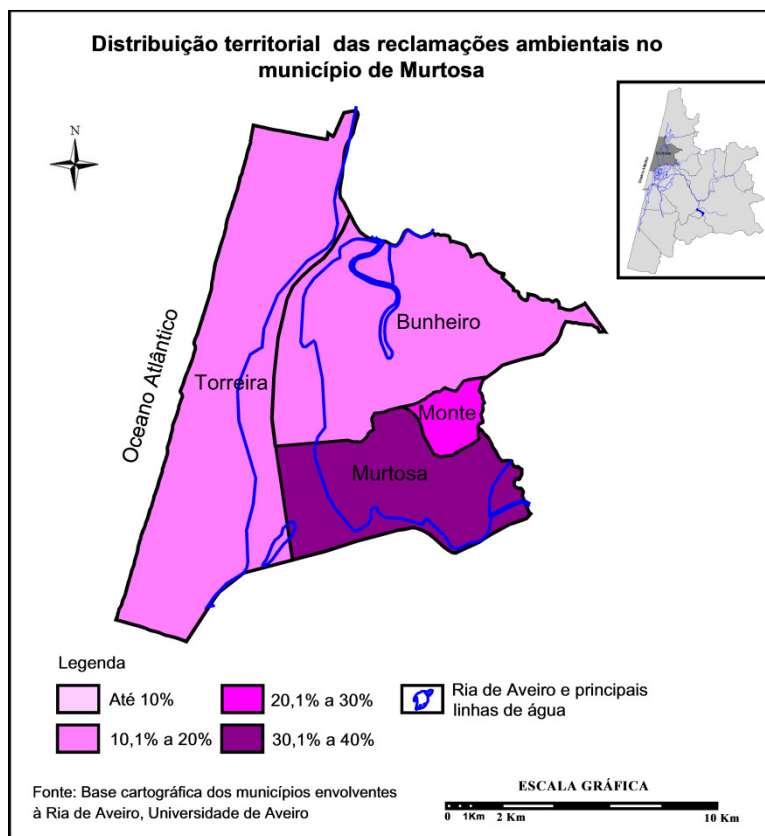
## ***Análise territorial***

### ***Distribuição das reclamações por freguesias***

Na Murtosa, as freguesias são distinguidas em duas tipologias de áreas urbanas, conforme descrito a seguir:

- Áreas predominantemente urbanas: Monte e Murtosa.
- Áreas predominantemente rurais: Bunheiro e Torreira.

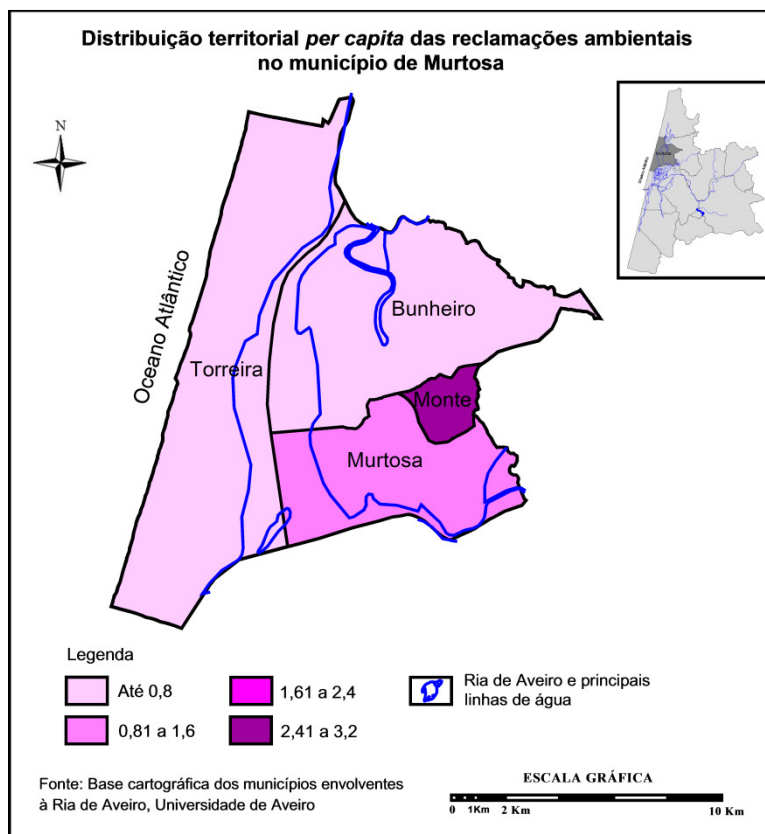
A distribuição territorial das reclamações revela uma maior concentração nas freguesias mais centrais e com características predominantemente urbanas, Murtosa e Monte, perfazendo juntas 68,4% do total, conforme mostra o mapa 6.9. Contrariamente à tendência geral, embora não tenha sido observada uma diferença acentuada entre a concentração de reclamações nas áreas rurais e urbanas, as freguesias predominantemente rurais, nomeadamente Torreira e Bunheiro, abrangem os menores valores observados. É interessante destacar que, não obstante a maior parte das reclamações referirem problemas típicos das áreas rurais, é nas áreas mais urbanizadas do município que esses problemas se concentraram.



Mapa 6.9 - Distribuição das reclamações por freguesias no município da Murtosa.

### Distribuição territorial per capita das reclamações por freguesias

Relativamente à distribuição territorial *per capita* das reclamações, ilustrada no mapa 6.10, predomina a freguesia do Monte e, em menor medida, a freguesia da Murtosa. Igualmente ao observado na distribuição em percentagem, os menores valores *per capita* são observados nas freguesias da Torreira e do Bunheiro. A relação entre níveis de urbanização e incidência de reclamações, embora em proporções atenuadas aos valores observados no mapa anterior, é também observada na análise *per capita*.



Mapa 6.10 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município da Murtosa.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

Tal como se observa na figura 6.5, o nível de ensino não constitui um indicador relevante da maior predisposição dos cidadãos e demais atores locais à apresentação de reclamações.

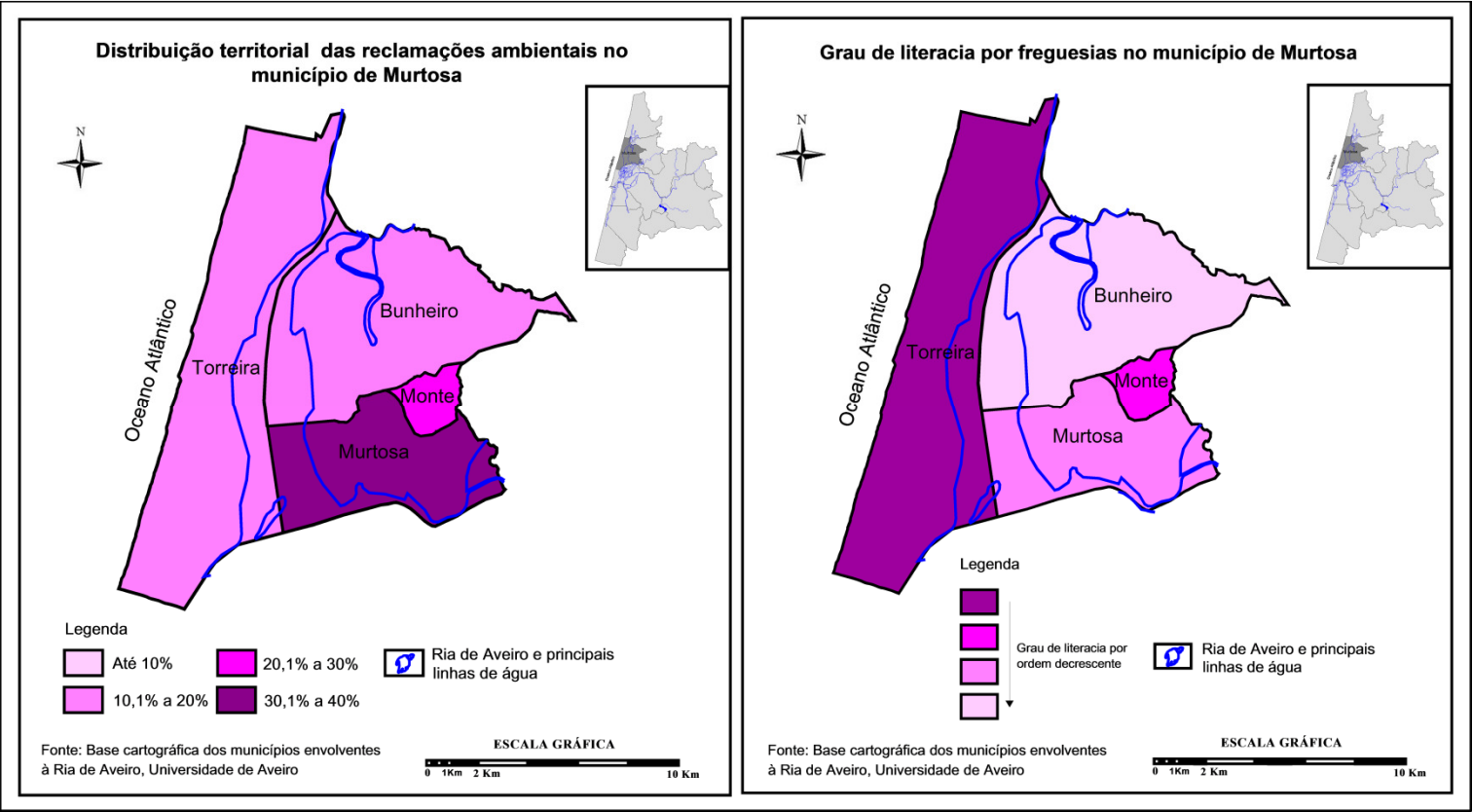


Figura 6.5 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município da Murtosa.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### **Resolução dos processos de reclamação**

Conforme mostra o gráfico abaixo, os processos de reclamação no município da Murtosa estão, em sua maior parte, *arquivados*, perfazendo 87% do total. Apenas 3,7% dos processos se encontravam *em aberto* na altura da consulta. Do total, 9,3% dos processos não tiveram sua resolução identificada.

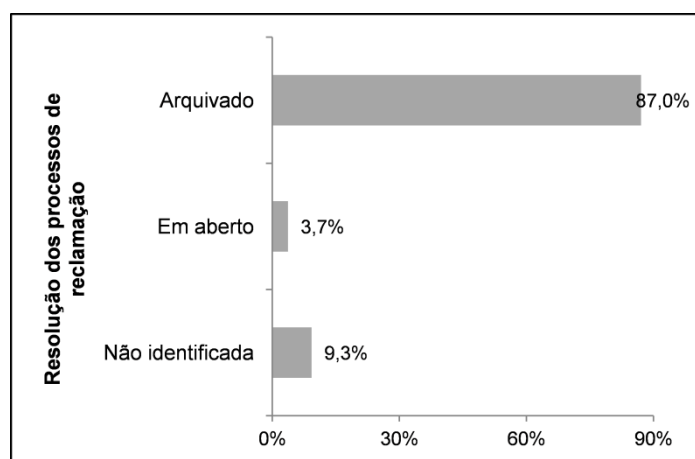


Gráfico 6.39 - Resolução dos processos de reclamação no município da Murtosa.

### **Resolução dos Problemas de Ambiente**

Os resultados apresentados no gráfico 6.40 permitem identificar um elevado valor de problemas de ambiente *resolvidos*, 91,5%. Os problemas de ambiente improcedentes e os *não resolvidos* somam juntos apenas 8,5% do total.

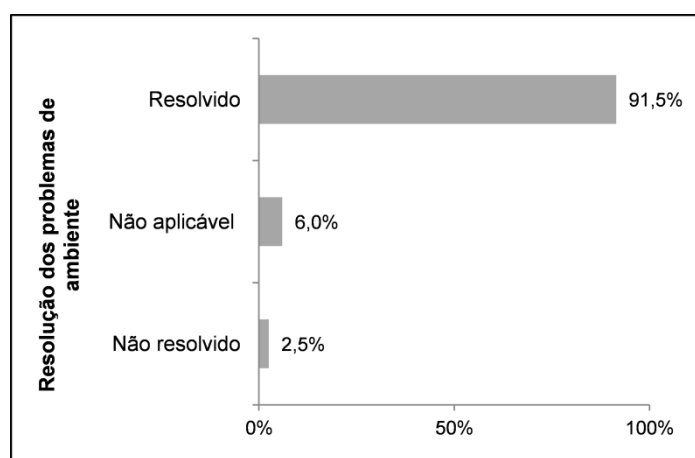


Gráfico 6.40 - Resolução dos problemas de ambiente no município da Murtosa.

### Arquivamento dos processos de reclamação

No gráfico abaixo, é possível identificar que a maior parte dos processos não teve as datas de entrada e de arquivamento registradas, totalizando 39,2%. Dos processos registrados, prevalecem, por ordem de importância, os intervalos relativamente curtos, “entre 2 e 3 meses” e entre “1 e 2 meses”, até os intervalos mais prolongados, “entre 6 meses e 1 ano”. Com valores médios, evidencia-se o intervalo “entre 3 e 4 meses” e um intervalo mais extenso, “entre 1 e 2 anos”. Os menores valores observados referem-se desde os intervalos mais curtos, “até 1 semana”, até os mais extensos, “entre 2 e 3 anos”.

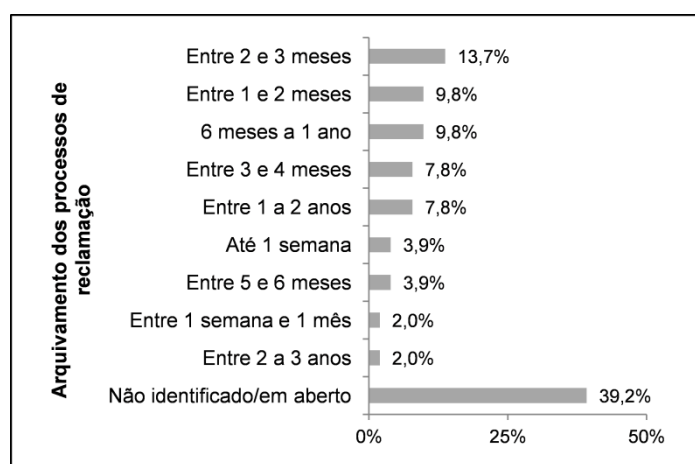


Gráfico 6.41 - Arquivamento dos processos de reclamação no município da Murtosa.

### ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

#### Aferição com base na(s) entrevista(s)

Alega-se que há um aumento subtil do número de reclamações ao longo dos anos devido ao maior conhecimento dos seus direitos enquanto cidadãos e não propriamente ao agravamento dos problemas no município. Diferentemente, a análise dos processos de reclamação revela uma tendência de evolução não-linear ao longo dos anos.

A análise comparativa dos atores envolvidos revela uma grande semelhança entre os processos consultados e a percepção do líder local. Identificam-se os mesmos tipos predominantes de reclamantes e de responsáveis pelos problemas ambientais, os *munícipes*. No caso dos requeridos, a *Câmara Municipal* é a principal entidade mencionada como responsável por resolver as reclamações. O SEPNA é considerado como a segunda entidade mais frequentemente requerida enquanto que as reclamações consultadas referem os próprios *munícipes*.

Relativamente aos problemas ambientais predominantes, observa-se uma grande semelhança entre a perceção do líder local e o estudo das reclamações. Os principais problemas identificados na entrevista referem-se à *insalubridade em terrenos*, nomeadamente os *silvados*, a *insalubridade em habitações*, os *animais* associados aos meios insalubres, especialmente os *ratos*, e, por último, os *depósitos de lixo clandestinos*. As reclamações revelam as mesmas tipologias de problemas ambientais, inclusive as subtipologias associadas.

O líder entrevistado identifica uma maior concentração de reclamações nas freguesias menos urbanizadas, nomeadamente Bunheiro e Torreira, especialmente na época do veraneio. Pelo contrário, o estudo realizado revela que a maior parte das reclamações se concentra nas freguesias mais urbanizadas, nomeadamente Murtosa e Monte.

Na entrevista realizada, não se considera o grau de literacia como um fator de influência na frequência de reclamações. Os processos consultados revelam que há uma relação, embora pouco significativa, entre ambos os parâmetros.

À semelhança do estudo das reclamações, o líder entrevistado identifica um elevado índice de problemas de ambiente resolvidos. No que diz respeito ao tempo médio de resolução das reclamações, a perceção é que a maior parte é resolvida em poucas horas ou, no máximo, no dia seguinte à sua entrada. Isso é possível devido ao caráter pontual das reclamações que dão entrada nesse município. Identifica-se, ainda, situações que são resolvidas em até 1 semana, tais como as deposições de lixo. Os fatores que influenciam o tempo de resolução das reclamações são a extensão do problema, a sua natureza e a disponibilidade dos meios, tanto dos equipamentos como dos técnicos. O estudo das reclamações identifica tanto os intervalos de tempo relativamente curtos, associados aos problemas pontuais, até os mais longos, envolvendo os casos de insalubridade em terrenos em que há dificuldade na identificação dos proprietários.

O quadro abaixo sintetiza os resultados da aferição do estudo das reclamações com base na entrevista realizada.

Quadro 6.13 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município da Murtosa.

Reclamações x entrevistas	Reclamações	Entrevista líder político
Parâmetros de análise		
<b>Análise temporal</b>	Tendência de evolução até 2005 e um declínio subtil nos dois últimos anos.	Aumento subtil do número de reclamações ao longo dos anos.
<b>Atores envolvidos</b>	Recmamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes. Requeridos: Câmara Municipal, munícipes.	Recmamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes. Requeridos: Câmara Municipal, SEPNA
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	- Vetores / insetos (ratos, bichos). - Habitações / terrenos abandonados (silvados). - Resíduos sólidos (depósitos a céu aberto).	- Insalubridade em terrenos (silvados). - Insalubridade em habitações. - Ratos. - Resíduos sólidos (deposições clandestinas pouco volumosas)
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	- Murtosa - Monte - Torreira - Bunheiro	- Bunheiro - Torreira - Murtosa - Monte
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Relação pouco significativa entre ambos os fatores.	Não há relação direta entre os fatores.
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	- Maioritariamente resolvidos: 91,5%. - Não aplicável: 6%. - Não resolvidos: 2,5%.	- Maioritariamente resolvidos: 95%. - 5% resolução não conhecida (sob a resonsabilidade de entidades exteriores).
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	- Entre 2 e 3 meses. - Entre 1 e 2 meses. - Entre 6 meses e 1 ano.	- Poucas horas ou de um dia para outro. - Até 1 semana. - Entre 2 e 3 meses.



### Análise complementar

Considera-se que há uma influência significativa dos *media* nas reclamações apresentadas ao município e nos tipos de problemas objeto de queixas, representando aproximadamente 15 a 20% do total. A título de exemplo, na visão do entrevistado, o Projeto “Limpar Portugal” aumentou a percepção dos cidadãos relativamente à existência de lixeiras clandestinas, motivando-os a denunciarem essas situações aos municípios. Considera-se que aproximadamente 95% dos problemas referidos nas reclamações são pontuais e de simples resolução. O restante está associado a problemas mais graves e de resolução mais complexa. A escala de incidência dos problemas é predominantemente local, sendo escassas as situações de alcance regional. As localidades consideradas como críticas são as zonas rurais e a praia da Torreira. Nas freguesias mais urbanizadas as reclamações são dispersas, não sendo possível identificar uma zona crítica.

Quanto ao perfil dos reclamantes, alega-se que não há distinção de género e que as faixas etárias predominantes variam conforme o tipo de problema reclamado. Por exemplo, as situações de insalubridade são predominantemente reclamadas por cidadãos da terceira idade. No caso das reclamações sobre deposições de lixo, predominam as faixas etárias mais jovens, nomeadamente os jovens adultos.

Por fim, o entrevistado ressalta que as reclamações são de extrema importância para a governação ambiental local, especialmente por levarem as diversas situações ao conhecimento da Câmara Municipal que a Fiscalização nem sempre consegue detetar devido à escassez de meios. Por este motivo, as reclamações são não apenas desejadas como também incentivadas. O município tem por tradição uma gestão de proximidade, o que incentiva os cidadãos a solicitarem a resolução dos problemas observados na Câmara Municipal. Considera-se ainda que as reclamações possibilitam uma maior celeridade na resolução dos problemas e ajudam a governar na medida em que permitem aproximar os cidadãos à Câmara Municipal, criando um sentido de responsabilidade e um maior senso de pertença em relação ao meio.

#### **6.4.1.6. Oliveira do Bairro**

##### ***Análise temporal***

Em Oliveira do Bairro, foram submetidos 57 processos de reclamação, abrangendo 88 problemas de ambiente associados. No geral, não se identifica uma tendência de evolução dos processos de reclamação ao longo dos anos, tendo sido observados os maiores valores nos anos de 2002, 2003 e 2004, seguido de um decréscimo não-linear nos anos seguintes. O gráfico abaixo mostra a análise temporal dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados.

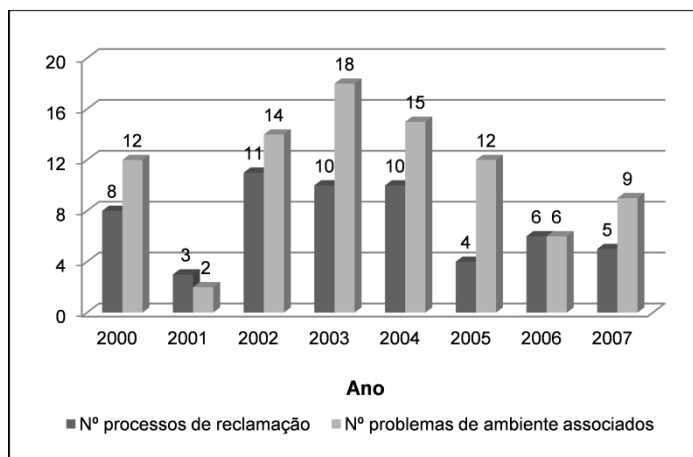


Gráfico 6.42 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Oliveira do Bairro.

### Perfil dos Reclamantes

A análise do perfil dos reclamantes, apresentada no gráfico 6.43, revela a predominância dos *municípios*, com 78,9% do total. A seguir, e com valores substancialmente inferiores, evidenciam-se as *instituições locais*, todas do setor educacional, os *municípios (abaixo-assinados)* e o *setor de serviços*, sendo este último representado em proporções idênticas pelos restaurantes e setor de construção civil. Com valores idênticos, os atores menos participativos são as *associações* dos setores recreativo e desportivo, a *comunicação social* e os reclamantes *não identificados*.

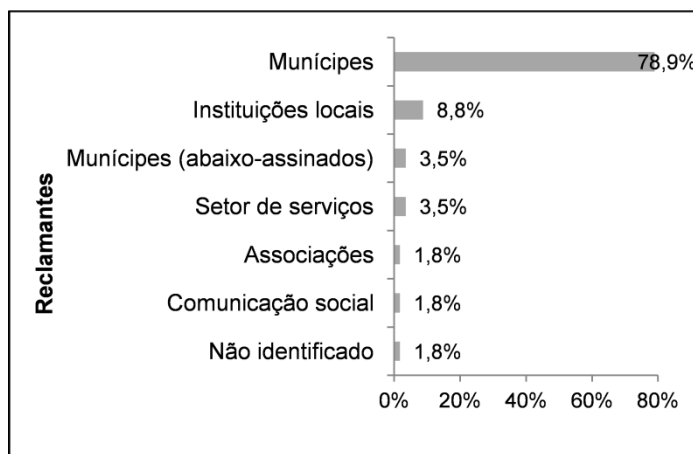


Gráfico 6.43 - Perfil dos reclamantes no município de Oliveira do Bairro.

### **Responsáveis pelos problemas ambientais**

A responsabilidade pelos problemas ambientais levantados nas reclamações é predominantemente atribuída aos *municípios*, com 66,7%, seguidos da *Câmara Municipal*, com 18,3%, tal como revela o gráfico abaixo. Em proporções inferiores, evidenciam-se o *setor de serviços*, especialmente o comércio de pneus<sup>27</sup>, e os *não aplicáveis*, referindo-se às reclamações improcedentes. Por último, os *não identificados* somam 3,3% do total.

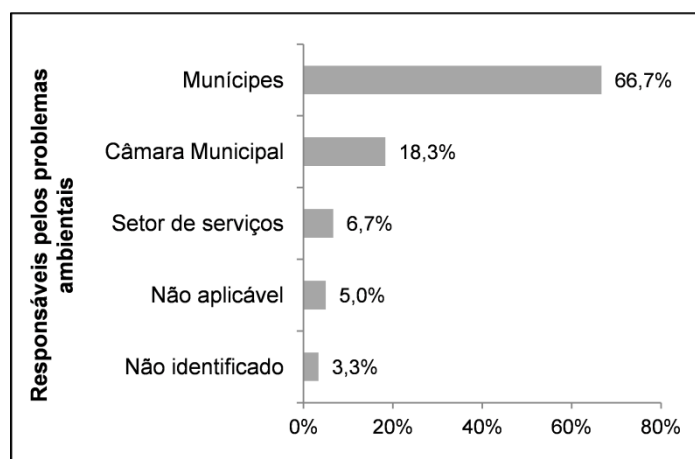


Gráfico 6.44 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Oliveira do Bairro.

### **Perfil dos Requeridos**

A *Câmara Municipal* representa a principal entidade requerida na resolução dos problemas, somando 72,8%, seguida da *Delegação de Saúde*, com 21% do total. Em proporções reduzidas, evidenciam-se as *instituições policiais* (GNR) e as *instituições centrais* (DRAOT), tal como revela o gráfico a seguir.

<sup>27</sup> Referem-se às reclamações sobre o depósito de pneus em terrenos.

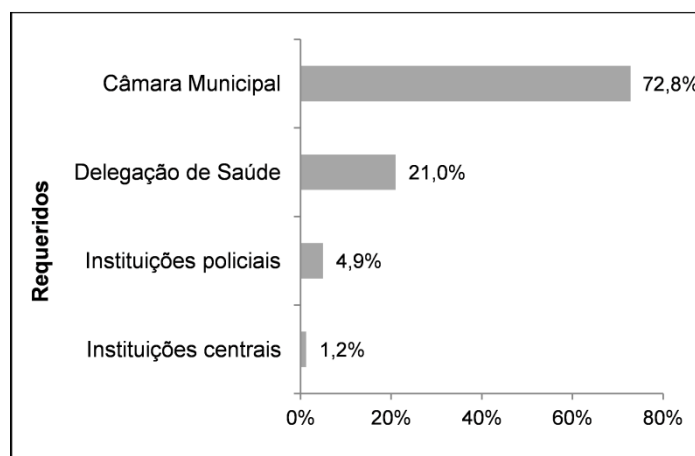


Gráfico 6.45 - Perfil dos requeridos no município de Oliveira do Bairro.

### ***Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes***

Conforme ilustra o gráfico 6.46, os problemas ambientais mais frequentes entre as reclamações são, por ordem de importância, *habitações/terrenos abandonados*, com uma maior incidência dos *silvados*, dos *terrenos abandonados* e das *ramagens*, *água e saneamento básico*, predominando as reclamações sobre *esgotos*, e *vetores/insetos*, sobretudo os *ratos*. Em proporções médias, são evidenciadas as reclamações sobre *atividades/explorações irregulares*, sobretudo a *exploração de aves* e a *exploração/criatório de animais*, *resíduos sólidos*, especialmente as *sucatas*, *maus cheiros*, cujas fontes principais são os *esgotos*, os *currais* e os *dejetos de animais*, e *ruído*, referindo-se em proporções idênticas ao *ladrar de cães*, ao ruído de *vizinhança* (exploração doméstica de aves e sistema de aquecimento) e ao *setor de serviços* (drogarias<sup>28</sup> e bares). Finalmente, os problemas que suscitaram o menor número de reclamações são, por ordem de importância, *danos à fauna*, abrangendo nas mesmas proporções a *mortandade de peixes* e de *aves*, *limpeza/conservação dos espaços públicos*, referindo-se exclusivamente aos *espaços públicos sujos/depredados*, *ar*, nomeadamente os *fumos/fuligens*, e *danos à vegetação/jardins públicos*, referindo-se às *árvores secas*. Igualmente ao observado na Murtosa, no município de Oliveira do Bairro prevalecem as reclamações comuns aos meios menos urbanizados ou rurais, em especial as *habitações/terrenos abandonados* e os *vetores/insetos*, sendo que esses últimos possuem uma estreita relação com os terrenos e as habitações insalubres.

<sup>28</sup> Ruídos produzidos pelo sistema de aquecimento das drogarias e pela descarga de mercadorias.

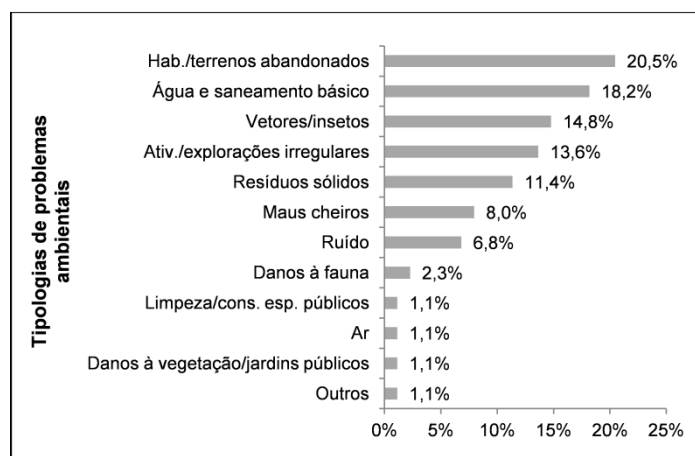


Gráfico 6.46 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Oliveira do Bairro.

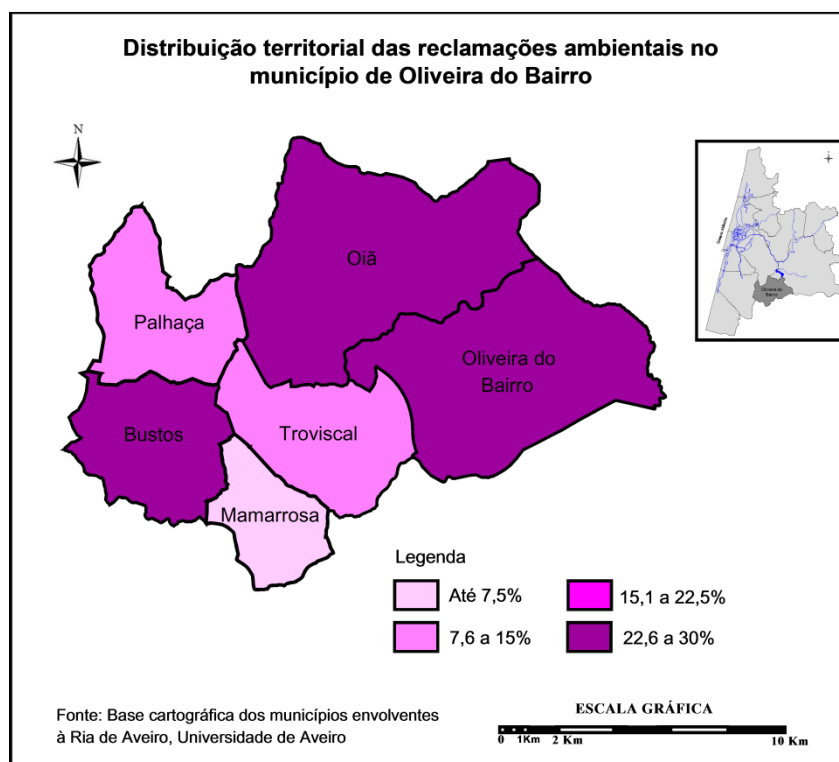
## ***Análise territorial***

### ***Distribuição das reclamações por freguesias***

As freguesias de Oliveira do Bairro são classificadas em duas tipologias de áreas urbanas:

- Áreas predominantemente urbanas: Bustos e Oliveira do Bairro.
- Áreas mediantemente urbanizadas: Mamarrosa, Oiã, Palhaça, Troviscal.

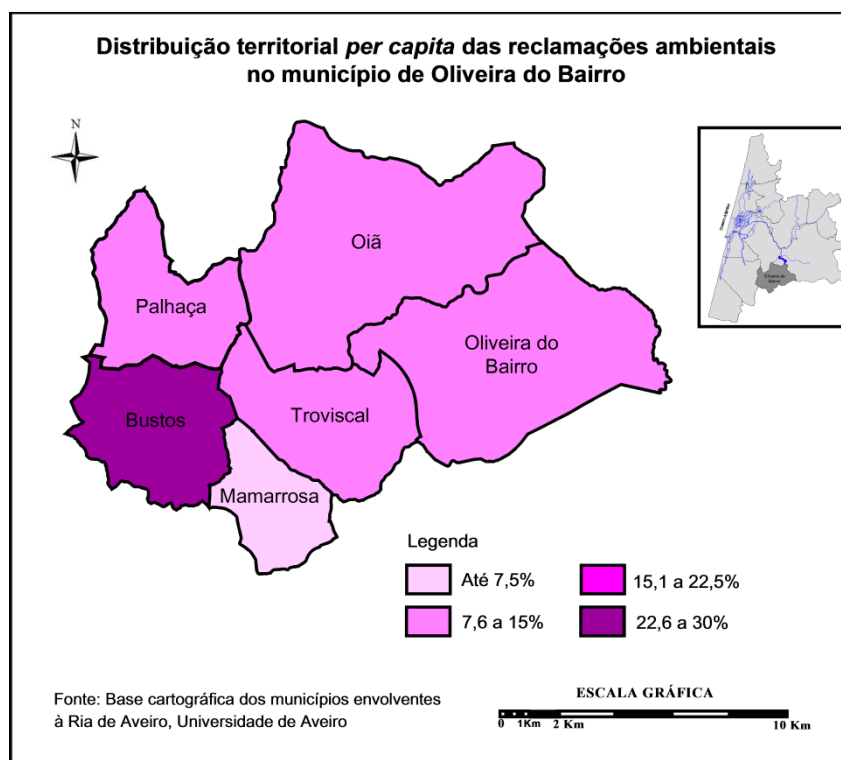
As maiores frequências de reclamações são evidenciadas nas freguesias de Bustos, Oiã e Oliveira do Bairro, perfazendo juntas 75% do total. Com exceção de Oiã, que constitui uma freguesia com níveis médios de urbanização, as reclamações se concentram nas freguesias mais urbanizadas, tal como se observa no mapa a seguir. As restantes freguesias, todas mediantemente urbanizadas, apresentam valores médios ou reduzidos de reclamações. Os resultados mostram que, no geral, é possível identificar uma relação entre a frequência de reclamações e os níveis de urbanização.



Mapa 6.11 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Oliveira do Bairro.

### Distribuição territorial per capita das reclamações por freguesias

Relativamente à distribuição territorial *per capita* das reclamações, predomina, tal como o observado na análise anterior, a freguesia de Bustos. Com valores médios, destacam-se as freguesias da Palhaça, Oliveira do Bairro e Troviscal. Por último, são observados os menores índices nas freguesias de Oia e Mamarrosa. Os resultados permitem concluir que, no geral, não se verifica uma relação direta entre a frequência *per capita* de reclamações e os níveis de urbanização, conforme ilustra o mapa abaixo.



Mapa 6.12 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Oliveira do Bairro.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

Conforme mostra a figura abaixo, não se identifica uma relação direta entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias.

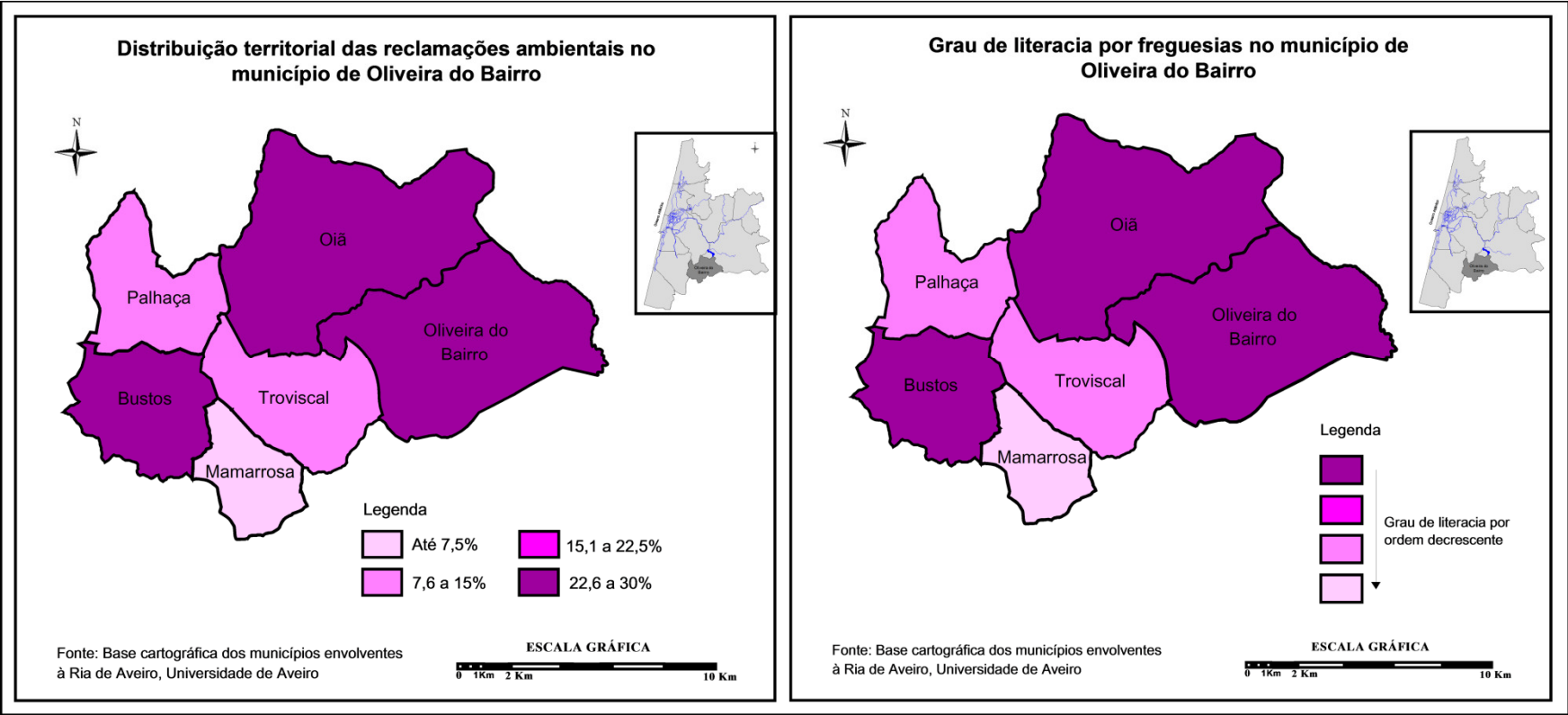


Figura 6.6 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Oliveira do Bairro.



## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### **Resolução dos processos de reclamação**

Os processos de reclamação em Oliveira do Bairro encontram-se, em sua maioria absoluta, *arquivados*, perfazendo 93% do total, conforme mostra o gráfico abaixo. Os processos *encaminhados às entidades exteriores responsáveis* representam 5,3% e, por último, os processos *em aberto* somam apenas 1,8%. O município releva um ótimo nível de organização relativamente ao registo das reclamações, apresentando valores elevados de processos arquivados e a ausência de processos sem registo de tramitação.

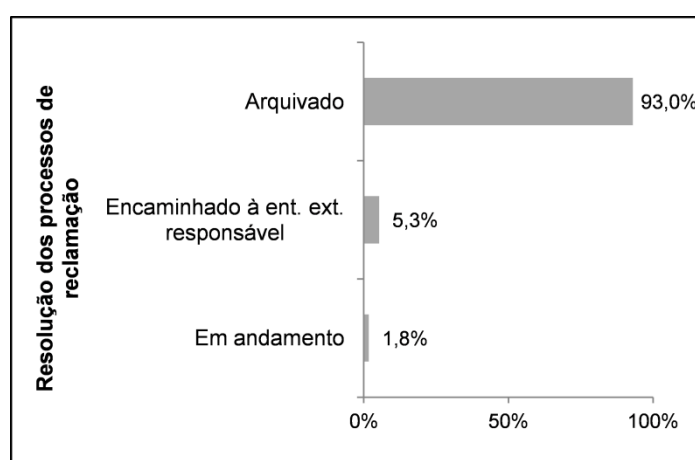


Gráfico 6.47 - Resolução dos processos de reclamação no município de Oliveira do Bairro.

### **Resolução dos Problemas de Ambiente**

Embora a maior parte dos processos de reclamação tenha sido arquivada, os resultados apresentados no gráfico abaixo revelam um elevado índice de problemas de ambiente cuja resolução não foi identificada, perfazendo 81,8% do total. Seguindo-se a ordem de importância, evidenciam-se os problemas *resolvidos*, somando 10,2%, os problemas *em andamento*, com 4,5%, e os *não aplicáveis*, com 3,4%. O elevado nível de resoluções *não identificadas* não permite conhecer a real capacidade de intervenção e de resolução dos problemas por parte da Câmara Municipal.

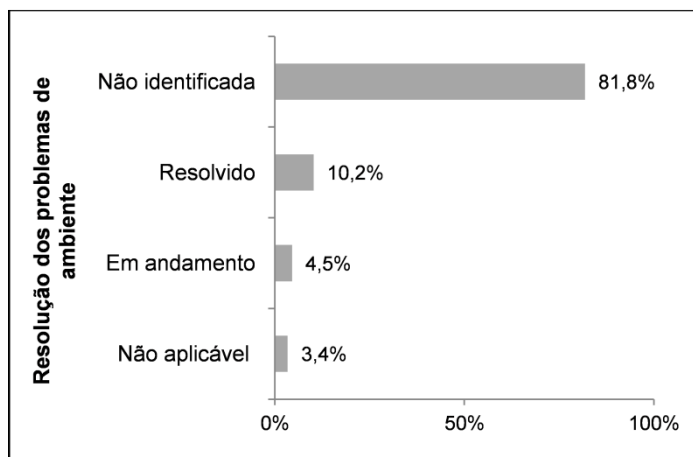


Gráfico 6.48 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Oliveira do Bairro.

### Arquivamento dos processos de reclamação

Os resultados da análise do lapso de tempo decorrido entre a entrada e o arquivamento dos processos de reclamação revela valores elevados de registos *não identificados/em aberto*, abrangendo 77,2% do total. Com níveis significativamente inferiores, são observados os intervalos “entre 1 semana e 1 mês”, com 7%, “entre 2 e 3 meses”, com 5,3%, e “mais de 4 anos”, com 3,5%. Com níveis idênticos, os restantes intervalos de tempo apresentam valores substancialmente reduzidos, abrangendo desde os períodos de tempo curtos, “entre 1 e 2 meses”, até os mais extensos, “entre 1 e 2 anos”, conforme mostra o gráfico a seguir.

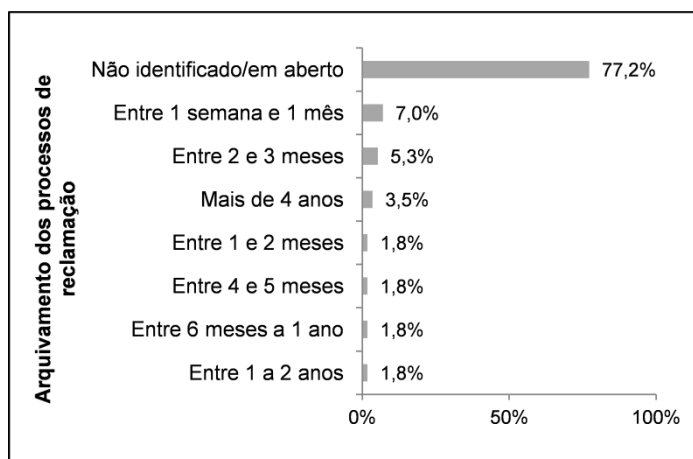


Gráfico 6.49 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Oliveira do Bairro.

#### 6.4.1.7. Ovar

##### **Análise temporal**

Tal como mostra o gráfico abaixo, foram submetidos 424 processos de reclamação, totalizando 567 problemas de ambiente objeto de reclamações. Ao contrário da média dos municípios, os maiores valores foram observados nos primeiros anos, entre 2000 e 2003, abrangendo 64,9% do total de processos. A partir de 2004, evidencia-se um decréscimo das reclamações, apresentando uma variação anual pouco significativa.

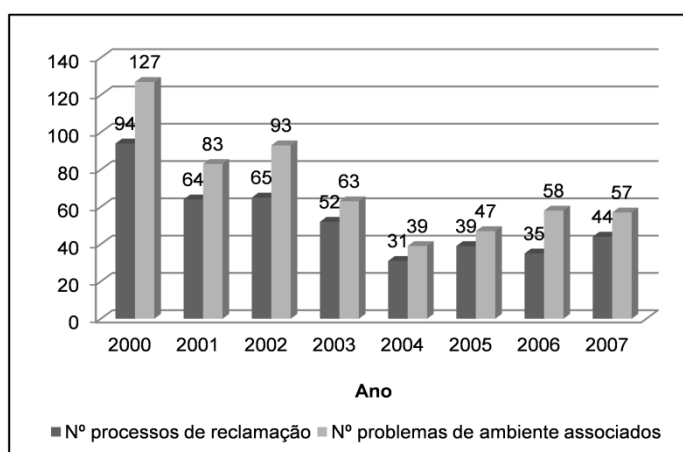


Gráfico 6.50 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Ovar.

##### **Perfil dos Reclamantes**

Os *munícipes* representam os reclamantes mais frequentes, com 87,5% do total, conforme mostra o gráfico 6.50. Embora em proporções significativamente reduzidas, os *munícipes (abaixo-assinados)* constituem a segunda categoria mais frequente de reclamantes, com 4,7%. A seguir, e com índices inferiores a 1%, evidenciam-se as *instituições locais*, sobretudo os bombeiros voluntários, o *setor de serviços*, referindo-se às empresas administradoras de condomínios e ao comércio de vidros, e as *instituições policiais* (GNR). Os reclamantes *não identificados* perfazem 5,9% do total.

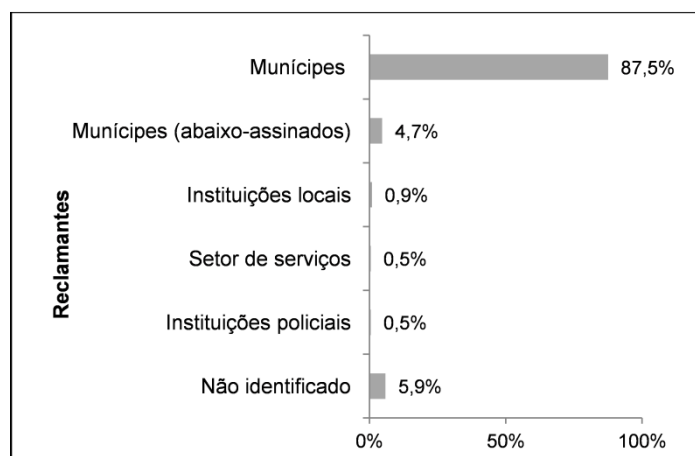


Gráfico 6.51 - Perfil dos reclamantes no município de Ovar.

### ***Responsáveis pelos problemas ambientais***

O perfil dos responsáveis pelos problemas ambientais em Ovar revela-se diversificado, envolvendo especialmente os *municípios* e a própria *Câmara Municipal*, perfazendo juntos 64,3%. O *setor de serviços* destaca-se a seguir, abrangendo uma grande diversidade de atividades, em especial bares, cafés, restaurantes, oficinas de automóveis e empresas de construção civil, seguido da categoria *não identificados*. Com os menores valores observados, evidenciam-se o *setor industrial*, sobretudo as fábricas de papel, as *instituições regionais*, representadas pela SIMRIA<sup>29</sup>, as *outras instituições locais*<sup>30</sup>, representadas por escolas do ensino básico, e os *não aplicáveis*, tal como mostra o gráfico a seguir.

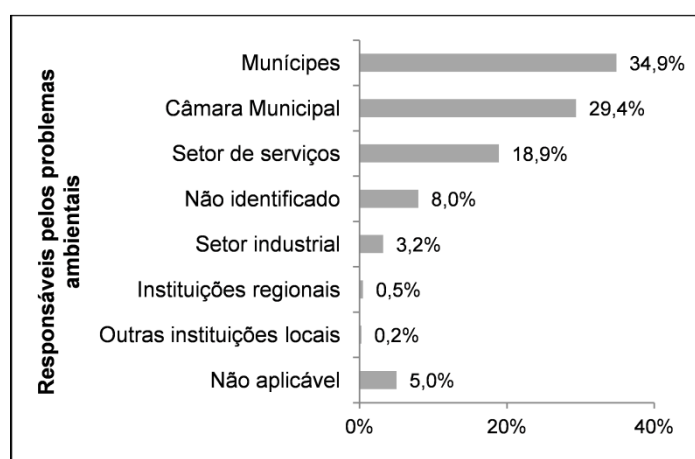


Gráfico 6.52 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Ovar.

<sup>29</sup> Sistema multimunicipal de saneamento da Ria de Aveiro.

<sup>30</sup> Relembrando que as outras instituições locais equivalem a todas as entidades classificadas como "instituições locais", com exceção das Câmaras Municipais, que são classificadas como categoria à parte.

### Perfil dos Requeridos

O gráfico abaixo revela a distribuição percentual das categorias de requeridos identificadas. Naturalmente, a *Câmara Municipal* constitui a principal entidade requerida, com 86,8%. Em menores proporções, destacam-se as *instituições policiais*, especialmente a GNR, com 7,8%. As restantes categorias abrangem valores abaixo dos 3%, sendo representadas pela *Delegação de Saúde*, pelas *instituições regionais e centrais* e pelo *setor de serviços*.

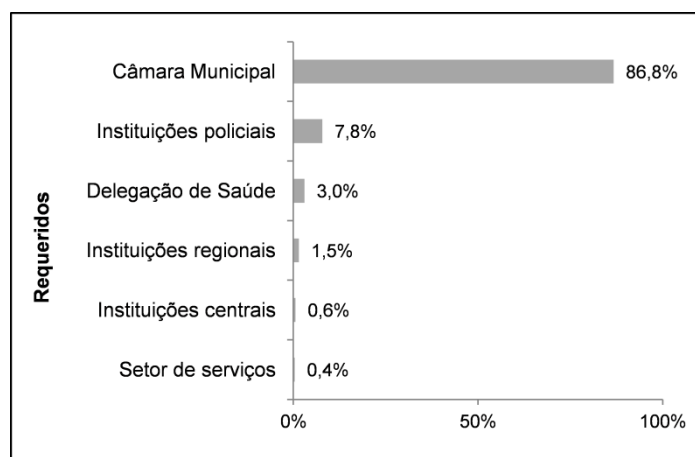


Gráfico 6.53 - Perfil dos requeridos no município de Ovar.

### Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes

A análise das reclamações por tipologias de problemas ambientais revela os fatores de incomodidade ambiental predominantes no município, conforme apresentado no gráfico 6.54. Por ordem de importância, os problemas relativos à *água e saneamento básico*, especialmente os esgotos e os problemas relacionados com a vazão, constituem o principal fator de incomodidade ambiental, com 28,2%. A seguir, evidenciam-se as reclamações sobre *limpeza/conservação dos espaços públicos*, em especial as vias sujas/degradadas e os espaços públicos sujos/depredados, *ruído*, com uma maior incidência de ruídos provenientes do setor de serviços (bares, cafés, restaurantes, obras, entre outros), *resíduos sólidos*, especialmente os depósitos a céu aberto e os entulhos, e *maus cheiros* advindos sobretudo dos esgotos, do setor de serviços (pintura de automóveis, diluentes de fábrica de estofos e restaurantes) e dos fumos. As *habitações/terrenos abandonados* constituem a próxima categoria, com 6,7% do total, referindo-se principalmente às habitações abandonadas/em ruína e aos silvados. Na sequência, observam-se as reclamações sobre *vetores/insetos*, nomeadamente os bichos (não especificados) e ratos, *ar*, especialmente os fumos/fuligens, e *atividades/explorações irregulares*, destacando-se a exploração/criatório de animais (vacaria, canil, pocilga e poleiro de aves). Por último, assinalam-se as reclamações sobre *veículos/materiais abandonados*, estando associadas, em proporções idênticas, aos veículos

ligeiros, tapume, roullote e grua, e *danos à vegetação/jardins públicos*, abrangendo os prejuízos a árvores e danos a jardins. As reclamações classificadas como “outros” perfazem 4,9% do total, revelando uma grande diversidade de problemas, tais como construção em zonas de proteção especial, cães vadios, animais mortos (normalmente domésticos), lançamento de fogos de artifício, entre outros.

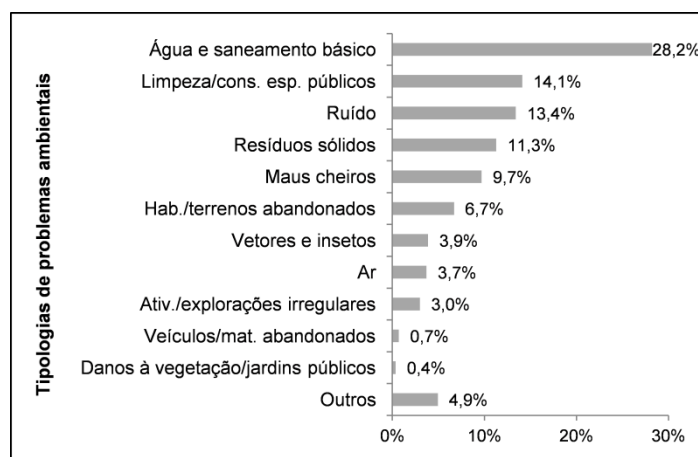


Gráfico 6.54 -Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Ovar.

## **Análise territorial**

### *Distribuição das reclamações por freguesias*

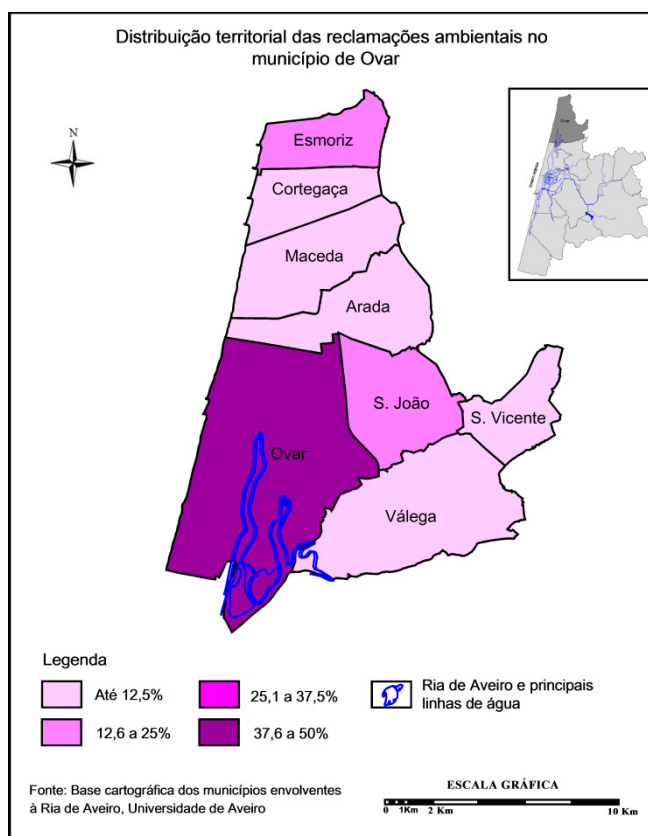
As tipologias de áreas urbanas do município de Ovar são classificadas a seguir:

Áreas predominantemente urbanas: Esmoriz, Ovar, São João de Ovar.

Áreas mediantemente urbanizadas: Arada, Maceda, São Vicente de Pereira Jusã, Válega.

Áreas predominantemente rurais: Cortegaça.

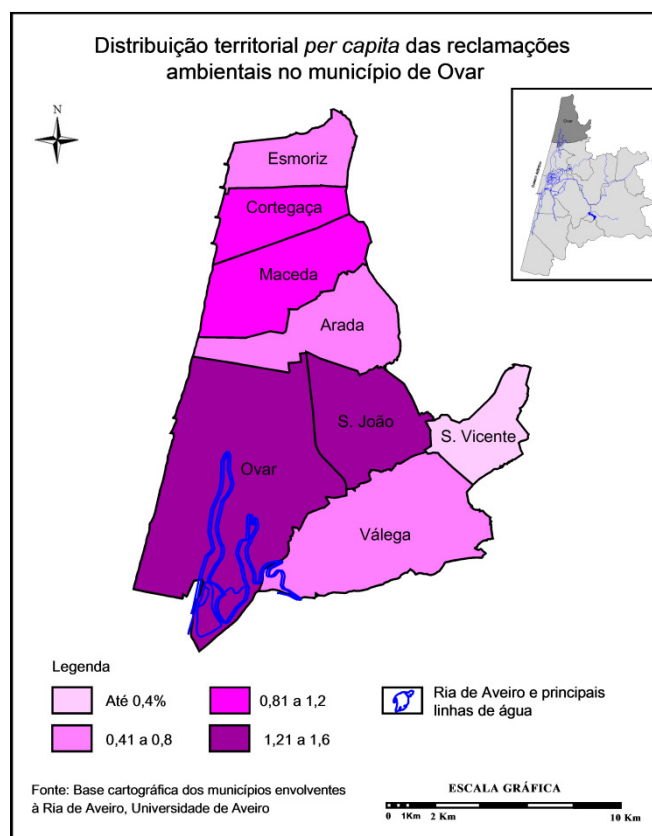
A distribuição territorial das reclamações em Ovar, apresentada no mapa abaixo, revela uma maior incidência na freguesia mais central do município, nomeadamente Ovar, com 49,2%. Na sequência, destacam-se as freguesias de Esmoriz e São João de Ovar, ambas com níveis de urbanização elevados. Por ordem de importância, e com valores reduzidos, seguem-se as freguesias de Válega, Cortegaça, Maceda e Arada. Com exceção de Cortegaça, que constitui uma freguesia com características predominantemente rurais, as restantes freguesias apresentam níveis médios de urbanização. O menor valor foi observado em São Vicente de Pereira Jusã, constituindo uma freguesia mediantemente urbanizada.



Mapa 6.13 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Ovar.

### Distribuição territorial per capita das reclamações por freguesias

A distribuição territorial *per capita* das reclamações revela uma maior concentração nas freguesias mais próximas do centro urbano, nomeadamente Ovar e São João de Ovar. A freguesia de Cortegaça aumentou consideravelmente a incidência de reclamações face ao número populacional, ocupando a terceira posição por ordem de importância. Juntamente a Cortegaça, as freguesias de Maceda, Esmoriz, Válega e Arada apresentam valores *per capita* médios. Por último, a freguesia de São Vicente de Pereira Jusã apresenta um índice *per capita* reduzido face às demais freguesias. Conforme demonstram os resultados ilustrados no mapa 6.14, identifica-se uma boa correlação entre frequência de reclamações e número populacional nas freguesias mais próximas do centro urbano, Ovar e São João de Ovar. Em contrapartida, Cortegaça revela valores *per capita* mais elevados e Esmoriz teve o seu valor reduzido face à análise em percentagem (mapa 6.13). As restantes freguesias, embora não tenham seguido a mesma ordem apresentada no mapa anterior, permanecem com valores médios.



Mapa 6.14 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Ovar.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

Conforme mostra a figura 6.7, evidencia-se, no geral, uma correlação razoável entre o nível de ensino e o número de reclamações por freguesias.



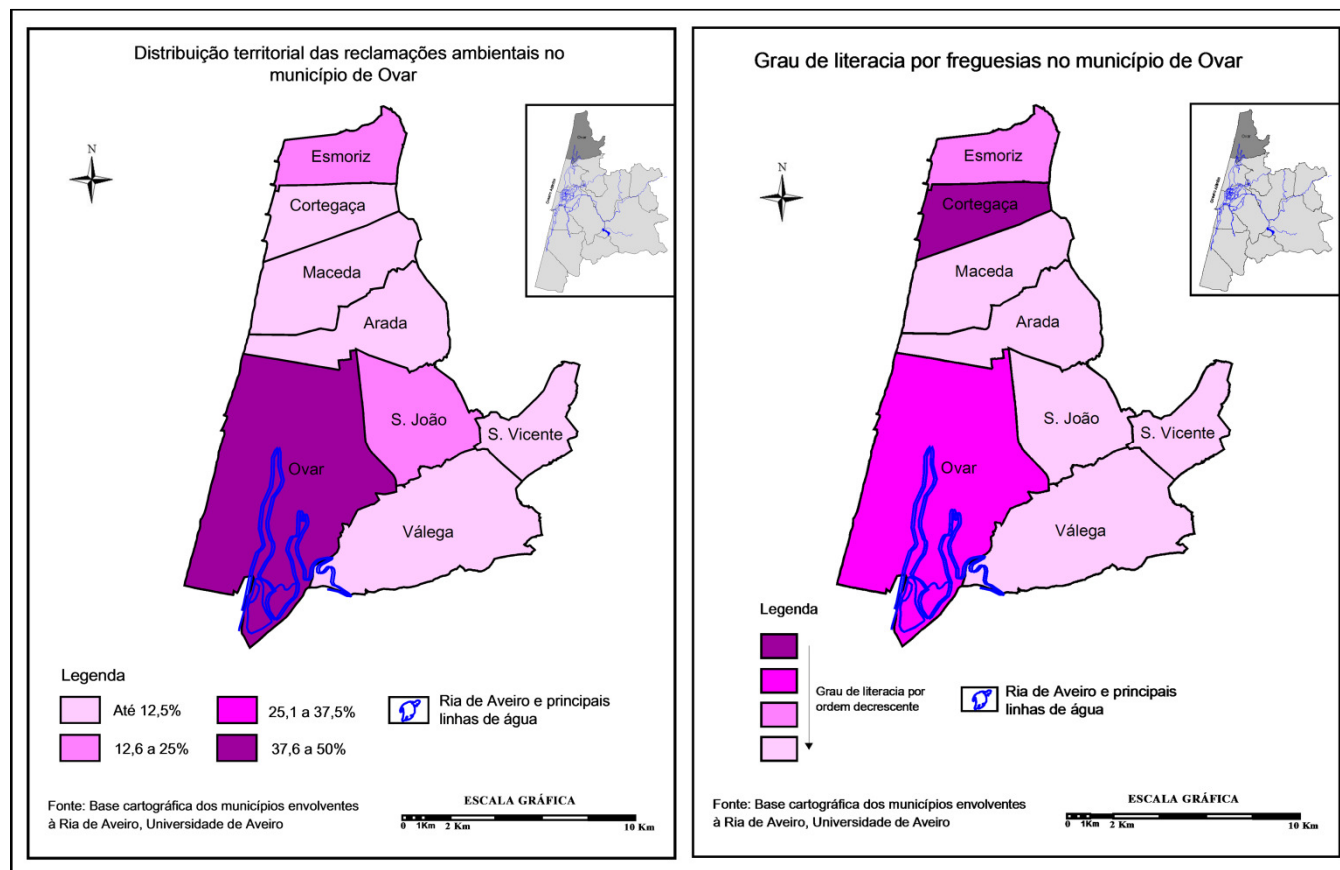


Figura 6.7- Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Ovar.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### ***Resolução dos processos de reclamação***

O município de Ovar apresenta um elevado índice de processos arquivados, 96,7%, revelando um ótimo nível de organização relativamente às reclamações que dão entrada na Câmara Municipal. Os processos *encaminhados às entidades exteriores responsáveis* representam apenas 2,8% do total. Finalmente, os processos cuja resolução se encontra *em aberto* ou não foi identificada apresentam valores substancialmente reduzidos, tal como revela o gráfico a seguir.

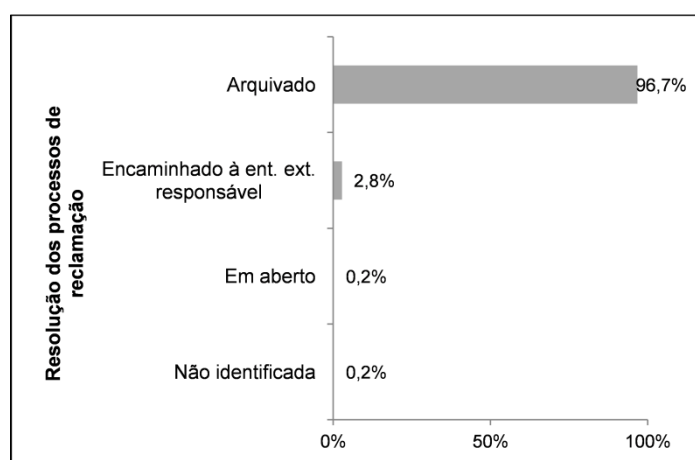


Gráfico 6.55 - Resolução dos processos de reclamação no município de Ovar.

### ***Resolução dos Problemas de Ambiente***

Conforme mostram os resultados, o município apresenta valores elevados de problemas que não possuem registo do seu andamento ou da sua resolução, totalizando 81,5%. A seguir, e em proporções inferiores, observam-se os problemas *resolvidos*, com 11,1%. Com os menores valores observados, situados abaixo dos 5%, identificam-se os casos improcedentes, classificados como *não aplicáveis*, as resoluções *em andamento* e os problemas *não resolvidos*. O gráfico 6.56 ilustra esses resultados.

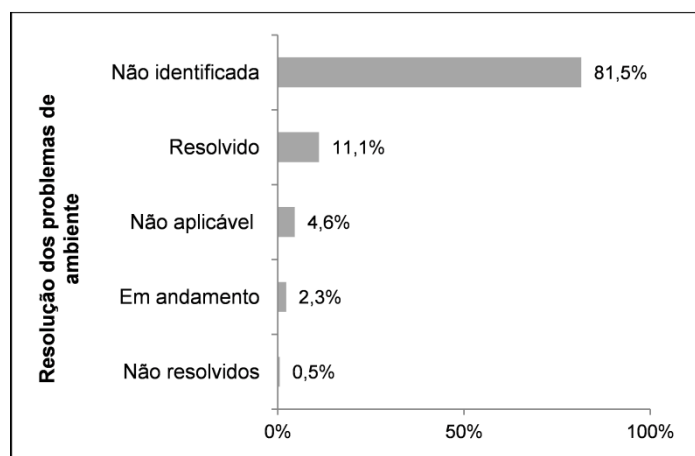


Gráfico 6.56 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Ovar.

### Arquivamento dos processos de reclamação

A maior parte dos processos não apresenta registo das datas de entrada e de arquivamento ou encontra-se em aberto, representando 86,3%. Dos processos registados, predominam alguns dos intervalos mais curtos, “entre 1 semana e 1 mês” e “entre 1 e 2 meses”. Com os menores valores observados, identificam-se desde os intervalos mais curtos, “até 1 semana”, até os intervalos longos, “6 meses a 1 ano”, tal como mostra o gráfico abaixo. Os resultados revelam o arquivamento de aproximadamente 75,9% do total de processos registados em períodos mais curtos, o que denota celeridade por parte da Câmara Municipal em facultar respostas aos processos de reclamação ou em proceder ao seu encaminhamento para as entidades exteriores. Não obstante, o número de processos registados é substancialmente reduzido, não sendo possível identificar os valores reais.

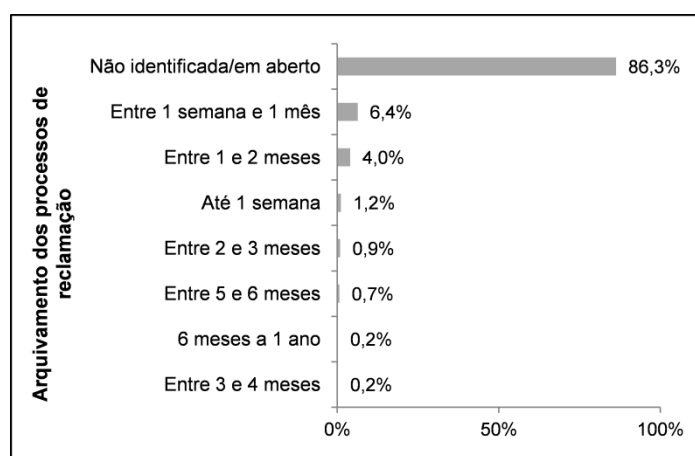


Gráfico 6.57 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Ovar.

## ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

### *Aferição com base na(s) entrevista(s)*

Embora de forma não-linear, o município evidencia uma tendência de decréscimo do número de reclamações ao longo dos anos. Contrariamente ao observado na análise das reclamações, há um consenso entre os entrevistados de que o número de reclamações tem vindo a evoluir.

A análise comparativa dos atores envolvidos revela uma grande semelhança entre os processos consultados e a percepção dos entrevistados, sendo os *munícipes* a categoria predominante de reclamantes. Relativamente aos responsáveis pela ocorrência dos problemas ambientais, identifica-se também uma grande semelhança entre o estudo das reclamações e a percepção dos entrevistados, com a predominância dos *munícipes*, da *Câmara Municipal* e do *setor de serviços*<sup>31</sup>. Tanto o estudo das reclamações como as entrevistas revelam que as principais entidades requeridas são, por ordem de importância, a *Câmara Municipal* e as *instituições policiais*, sobretudo o SEPNA.

Relativamente aos problemas ambientais mais frequentemente reclamados, evidencia-se uma boa concordância entre o estudo das reclamações e as entrevistas. Os principais fatores de incomodidade ambiental estão associados à *água e saneamento básico*, sobretudo os *esgotos*, à *limpeza/conservação dos espaços públicos*, nomeadamente as *vias sujas/degradadas*, ao *ruído* advindo do *setor de serviços* e aos *resíduos sólidos*, especialmente os *depósitos a céu aberto* e os *entulhos*. Com exceção do *ruído*, identificam-se, no geral, os mesmos tipos de problemas ambientais e respetivas subtipologias predominantes. Além desses problemas em comum, as entrevistas revelam que a *extração ilegal de inertes*, a *gestão de material combustível*, especialmente os *matagais e silvados*, o *ruído de vizinhança* e os *cães abandonados* constituem problemas frequentemente reclamados pelos cidadãos.

A distribuição territorial das reclamações mostra uma maior incidência nas freguesias mais centrais, nomeadamente Ovar e São João de Ovar, e em Esmoriz, que constitui uma freguesia densamente urbanizada. As entrevistas revelam uma elevada concentração de reclamações tanto nas freguesias mais urbanizadas, nomeadamente Ovar e Esmoriz, sendo essa última uma freguesia litorânea, como nas freguesias de Maceda e Cortegaça, que constituem áreas mediantemente urbanizadas e predominantemente rurais respetivamente.

Relativamente ao grau de literacia predominante dos reclamantes, identificam-se tanto os cidadãos mais literados como os menos literados. É consensual para ambos os entrevistados que os tipos de problemas reclamados variam conforme o nível de ensino dos queixosos.

---

<sup>31</sup> A ordem hierárquica referida nas entrevistas nem sempre coincide com o estudo das reclamações. Não obstante, as categorias predominantes são equivalentes.

Relativamente à resolução dos problemas de ambiente, as opiniões dos entrevistados são divergentes. O decisor político considera que os problemas são, em sua maioria, *mitigados* enquanto que o técnico superior considera-os predominantemente *resolvidos*. Pelo fato de a maioria das resoluções dos problemas de ambiente não ter sido registada, não foi possível estabelecer uma análise comparativa entre a percepção dos entrevistados e o estudo das reclamações. Nas entrevistas realizadas, salientou-se que o tempo de resolução varia consoante o tipo de problema ambiental objeto de queixa. Para os problemas menos complexos, são apontados os intervalos mais curtos, variando de poucas horas a poucos dias. Para os problemas mais complexos, observam-se intervalos mais longos, de aproximadamente 1 ano, podendo chegar a 6 anos. Diferentemente da percepção dos entrevistados, o estudo das reclamações revela intervalos de tempo exclusivamente curtos.

No quadro 6.14, visualizam-se os resultados descritos acima.

Quadro 6.14 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Ovar.

Reclamações x entrevistas Parâmetros de análise	Reclamações	Entrevista líder político	Entrevista técnico superior
<b>Análise temporal</b>	No geral, há uma tendência de involução.	Tendência de evolução ao longo dos anos.	Tendência de evolução ao longo dos anos.
<b>Atores envolvidos</b>	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, Câmara Municipal, setor de serviços. Requeridos: Câmara Municipal, instituições policiais	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: setor de serviços, munícipes, Câmara Municipal. Requeridos: Câmara Municipal, SEPNA.	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços. Requeridos: Câmara Municipal.
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	- Água e saneamento básico (esgotos e vazão). - Limp./cons. esp. públicos (vias sujas/degradadas). - Ruído (setor de serviços). - Resíduos sólidos (depósitos a céu aberto, entulhos).	- Esgotos clandestinos (devido à falta de saneamento). - Poluição das linhas de água, especialmente na Barrinha e rio Cáster. - Estradas esburacadas. - Recolha dos RSUs (especialmente no Verão). - Extração ilegal de inertes. - Resíduos verdes.	- Ausência de saneamento. - Gestão de material combustível (silvados). - Ruído, sobretudo de vizinhança. - Limpeza do espaço urbano. - Cães abandonados.
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	- Ovar. - Esmoriz. - S.João de Ovar.	- Ovar. - Esmoriz. - Cortegaça. - Maceda.	- Válega. - Maceda. - Arada.
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Correlação razoável entre os fatores em análise.	Não há uma boa correlação entre os fatores.	Há uma boa correlação entre os fatores.
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	Maioritariamente não identificadas: 81,5%. Resolvidos: 11,1%.	Maioritariamente mitigados.	Maioritariamente resolvidos.
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	- Entre 1 semana e 1 mês. - Entre 1 e 2 meses.	- Imediato (em poucas horas). - Entre 1 semana e 1 mês. - Mais de 4 anos.	- Até 1 semana. - Entre 1 semana e 1 mês. - Entre 6 meses e 1 ano.

### Análise complementar

Considera-se haver uma influência dos *media* tanto na apresentação de reclamações como nos tipos de problemas reclamados. Acrescenta-se que muitos cidadãos apresentam as suas reclamações aos meios de comunicação social, nomeadamente aos jornais e à televisão, sem antes comunicarem o problema à Câmara Municipal. Quanto aos tipos de reclamações motivadas pelos *media*, identificam-se os *depósitos de lixo a céu aberto*, os *animais domésticos mortos* nas florestas, os *depósitos de lixo nos rios*, a *poluição de linhas de água*, a *extração ilegal de inertes*, os *terrenos abandonados* e as *habitações em ruínas*. Sobre a gravidade dos problemas, considera-se haver tanto questões mais graves, sendo recorrentes e dispersos como é o caso do *saneamento* e da *poluição hídrica*, como pontuais, nomeadamente a *recolha de RSUs* na época balnear. Não obstante, dada a maior frequência de reclamações sobre saneamento e *poluição hídrica*, considera-se a maioria dos problemas reclamados como graves-contínuos.

Relativamente à escala de incidência, identificam-se percepções divergentes. Devido ao elevado número de reclamações sobre *poluição hídrica* identificado pelo decisor político, considerou-se a maior parte dos problemas de âmbito regional. Pelo fato de Ovar constituir um concelho à jusante, toda a carga de poluição da montante acaba por atingir o município. Diferentemente, o técnico superior considera que a maioria absoluta dos problemas é de origem local, ocorrendo pontualmente alguns de âmbito regional, tais como os incidentes de *poluição hídrica*.

As localidades críticas apontadas pelo decisor político são as zonas ribeirinhas, especialmente na freguesia de Ovar, a zona lagunar da Barrinha de Esmoriz<sup>32</sup>, o centro urbano de Maceda, especialmente os problemas ligados ao saneamento, e os aglomerados urbanos de todas as freguesias do município, onde se verificam problemas de diversas naturezas. Na percepção do técnico superior, não se identificam localidades críticas, sendo a incidência de reclamações dispersa.

Quanto ao perfil dos reclamantes, em ambas as entrevistas, as mulheres são identificadas como mais participativas e os cidadãos de meia idade como faixa etária predominante.

Por último, considera-se fundamental a existência de reclamações e alega-se que haveria uma grande lacuna na gestão dos problemas ambientais se os cidadãos não fizessem chegar as suas reivindicações ao conhecimento da Câmara Municipal. As reclamações permitem a gestão de proximidade, o conhecimento dos problemas que nem sempre estão visíveis à Autarquia, além de auxiliar no planeamento e nas decisões a serem tomadas. As reclamações são tidas como imprescindíveis numa administração que atua sobretudo na remediação e na eliminação dos problemas em detrimento de um modelo de governação capaz de atuar de forma pró-ativa. Esse

---

<sup>32</sup> A Barrinha de Esmoriz é uma pequena laguna situada junto à cidade de Esmoriz.

modelo de governação é em grande parte resultado da própria falta de civismo dos cidadãos que constituem os maiores responsáveis pelos problemas ambientais objeto de reclamações. Mesmo com a criação do Serviço de Fiscalização, que constitui um mecanismo de persuasão forte, alega-se que dificilmente a Câmara Municipal conseguiria prevenir os problemas de ambiente mais frequentemente reclamados.

#### 6.4.1.8. Sever do Vouga

##### **Análise temporal**

Inicialmente, importa destacar que não há registo de processos referentes aos anos de 2000 e 2001. O município de Sever do Vouga abrangeu 143 processos de reclamação e 191 problemas de ambiente associados entre os anos de 2002 e 2007. Evidencia-se uma evolução no número de processos ao longo dos anos, com uma queda observada apenas em 2004, tal como ilustra o gráfico abaixo.

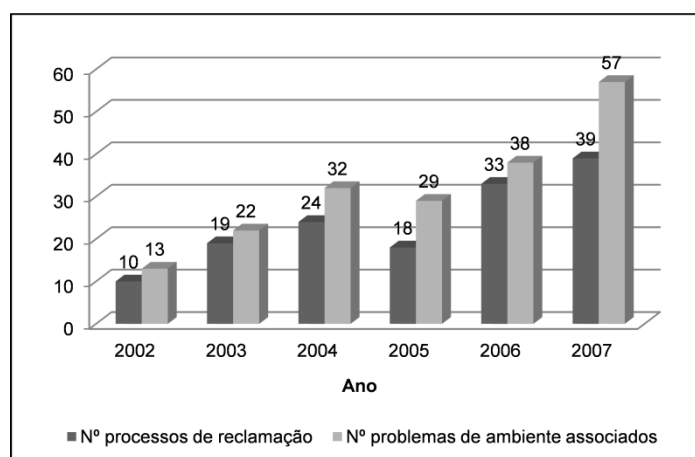


Gráfico 6.58 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados no município de Sever do Vouga.

##### **Perfil dos Reclamantes**

Conforme mostra o gráfico 6.59, os *munícipes* constituem os atores locais mais participativos, perfazendo mais de 80% do total. As demais categorias de reclamantes apresentam valores reduzidos, abaixo dos 5%, sendo representadas pelos *munícipes abaixo-assinados*, *associações*, referentes aos centros cívicos, *setor de serviços* representado pelas seguradoras e pelos restaurantes, *setor industrial* ligado à transformação de metal e às madeiras, e, finalmente, *instituições locais*, designadamente as instituições religiosas e o Ministério Público local. Os reclamantes não identificados somam 4,9% do total.



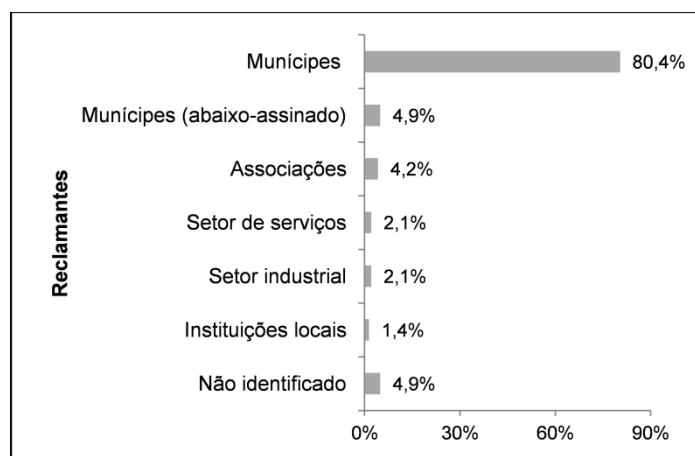


Gráfico 6.59 - Perfil dos reclamantes no município de Sever do Vouga.

### ***Responsáveis pelos problemas ambientais***

Diferentemente da tendência geral observada, em que predominaram os municípios como os principais responsáveis pela ocorrência dos problemas ambientais, o principal imputado no município de Sever do Vouga é a própria *Câmara Municipal*, perfazendo pouco mais de 50% do total. Os *municípios* constituem a segunda categoria predominante, com 18,8%. Em proporções inferiores, evidenciam-se o *setor de serviços*, representado pelos bares, restaurantes, empreiteiros, empresas de turismo, recolha de resíduos e setor energético, os *não aplicáveis* e, por último, o *setor industrial*, representado exclusivamente pelas indústrias de transformação de metal. A Câmara Municipal foi responsabilizada pela ocorrência de situações relativas à ausência de infraestrutura de saneamento básico, limpeza de terrenos camarários, falta de manutenção dos espaços públicos e problemas ligados à prestação de serviços públicos. O gráfico abaixo ilustra esses resultados.

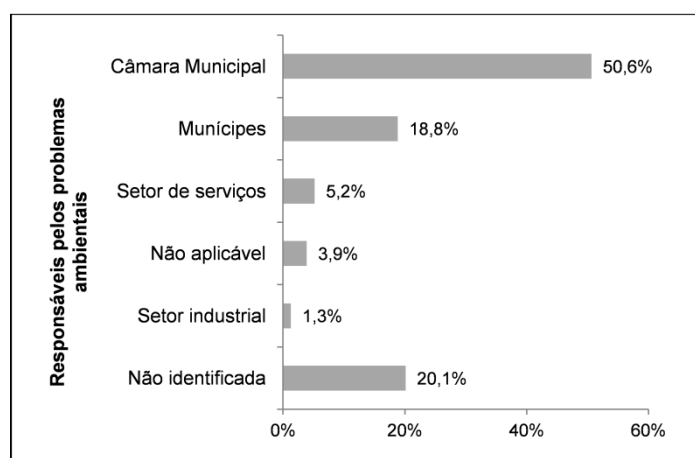


Gráfico 6.60 - Responsáveis pelos problemas ambientais no município de Sever do Vouga.

### Perfil dos Requeridos

A análise realizada revela uma grande diversidade de entidades requeridas na resolução das reclamações, conforme mostra o gráfico abaixo. Seguindo-se a tendência de todos os municípios, a *Câmara Municipal* constitui a principal entidade requerida, com 88,2% do total. Com valores substancialmente inferiores, evidenciam-se as *instituições policiais*, especialmente a GNR, o *setor de serviços*, representado em proporções iguais pelas empresas de turismo, construtoras civis e empresas de recolha de resíduos, os *municípios*, as *instituições centrais*, nomeadamente o antigo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>33</sup>, e a *Delegação de Saúde*. Por último, e em proporções idênticas, são observadas as *instituições regionais*, em específico a CCDR-Centro, as *instituições locais*, representadas por uma junta de turismo, e as *associações*, referindo-se uma associação de âmbito nacional sobre assuntos ligados à defesa dos direitos do consumidor, a DECO Proteste.

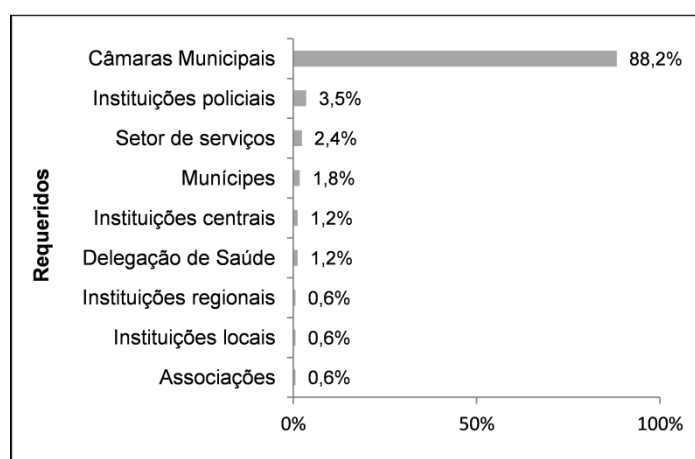


Gráfico 6.61 - Perfil dos requeridos no município de Sever do Vouga.

### Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações e subtipologias predominantes

Conforme evidencia o gráfico a seguir, em Sever do Vouga predominam as reclamações sobre *água e saneamento básico*, com uma maior incidência dos problemas referentes à *infraestrutura de saneamento básico*, aos *esgotos* e à *vazão*. A *limpeza/conservação dos espaços públicos* constitui a segunda categoria predominante de problema ambiental, referindo-se sobretudo à *qualidade dos espaços públicos* e à *limpeza e conservação urbana*. A seguir, destacam-se os *resíduos sólidos*, com uma maior incidência de reclamações sobre *depósitos a céu aberto*, *recolha* e *deposição inadequada*, e os *maus cheiros*, em especial advindos dos *esgotos* e do *lixo/chorume*. Subsequentemente, evidenciam-se os *vetores/insetos*, com uma maior incidência de animais *não*

<sup>33</sup> Atual Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

*especificados* (bichos), o *ruído de vizinhança*, e as *habitações/terrenos abandonados*, referindo-se exclusivamente aos *silvados*. Por fim, observam-se as *atividades/explorações irregulares*, com maior ênfase na *exploração/criatório de animais*, os problemas relacionados com o *ar*, nomeadamente *fumos/fuligens* e *emissões atmosféricas*, e a *poluição dos solos* causada pelo uso de *herbicidas*.

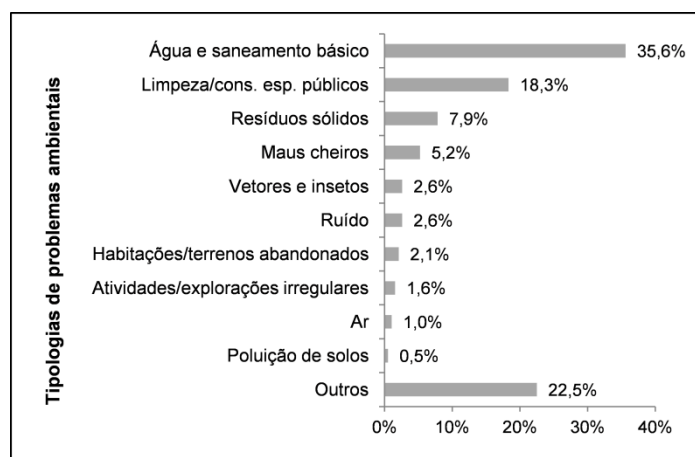


Gráfico 6.62 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações no município de Sever do Vouga.

## **Análise territorial**

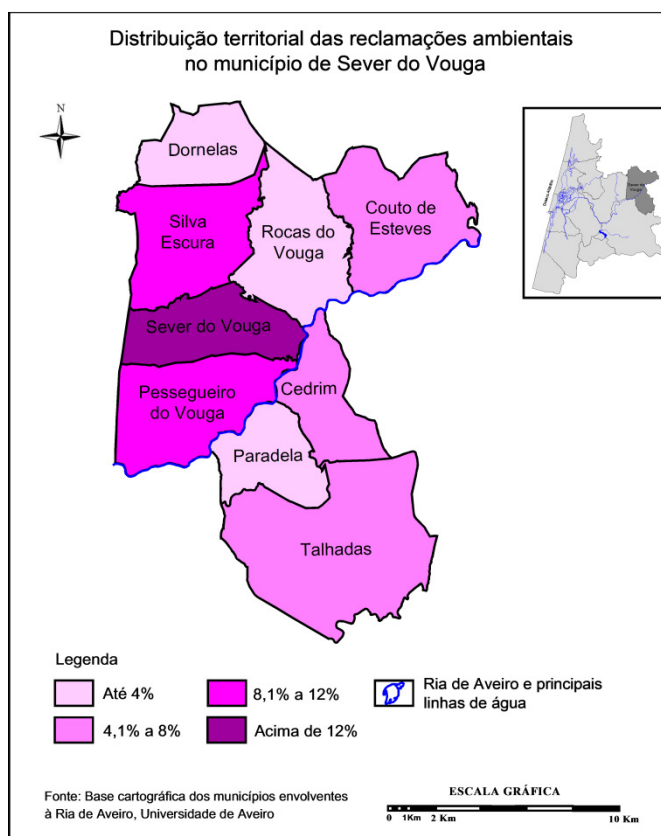
### Distribuição das reclamações por freguesias

Abaixo classificam-se as freguesias de Sever do Vouga de acordo as tipologias de áreas urbanas:

- Áreas mediantemente urbanas: Rocas do Vouga, Sever do Vouga, Silva Escura.
- Áreas predominantemente rurais: Cedrim, Couto de Esteves, Dornelas, Paradela, Pessegueiro do Vouga, Talhadas.

A análise da distribuição das reclamações, ilustrada no mapa 6.15<sup>34</sup>, revela uma maior incidência na freguesia de Sever do Vouga, que constitui a zona mais central do município. Seguindo-se a ordem de importância, observa-se uma concentração razoável de reclamações nas freguesias de Silva Escura, Pessegueiro do Vouga e Talhadas. Com exceção de Silva Escura, que apresenta níveis médios de urbanização, essas freguesias constituem áreas predominantemente rurais. Na sequência, destacam-se as freguesias rurais de Cedrim, Couto de Esteves e Paradela, juntamente a Rocas do Vouga, classificada como freguesia mediantemente urbana. A menor frequência de reclamações foi observada na freguesia de Dornelas que, tal como Rocas do Vouga, apresenta níveis médios de urbanização.

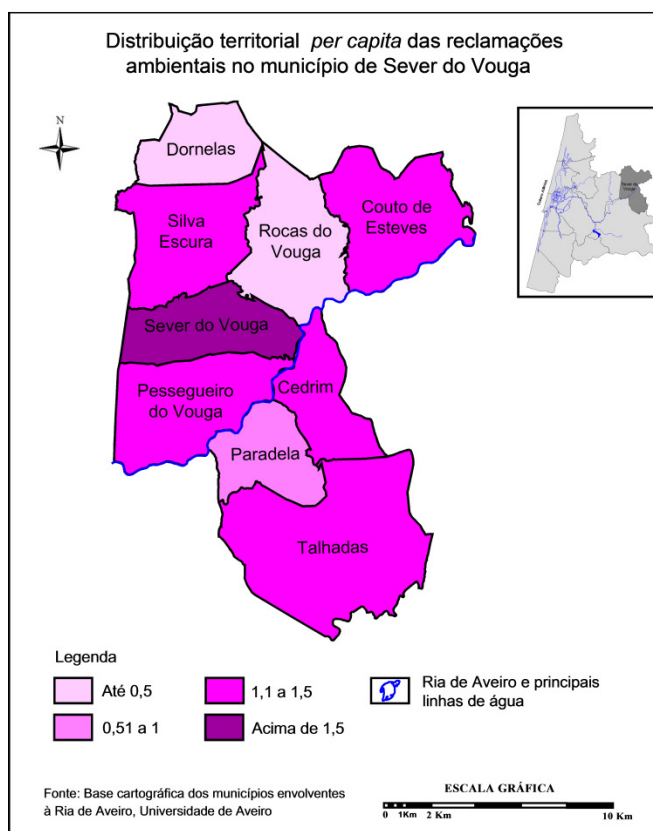
<sup>34</sup> Diferentemente dos outros mapas sobre a distribuição territorial das reclamações, e por forma a se promover uma melhor visualização dos resultados, os intervalos da distribuição territorial, bem como da distribuição territorial *per capita* das reclamações, não são proporcionais (ver anexo 6.2).



Mapa 6.15 - Distribuição das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga.

### Distribuição territorial per capita das reclamações por freguesias

À semelhança do verificado no mapa anterior, a freguesia de Sever do Vouga apresenta o maior valor *per capita*, seguida de Silva Escura, Cedrim, Talhadas, Pessegueiro do Vouga, Couto de Esteves e Paradelas. Os menores valores são atribuídos às freguesias de Rocas do Vouga e Dornelas. Com exceção de Pessegueiro do Vouga, observa-se, globalmente, uma relação direta entre a frequência de reclamações e o número populacional. A freguesia de Sever do Vouga, tal como o verificado no mapa anterior, apresenta valores substancialmente mais elevados do que as demais freguesias. O mesmo se verifica em Dornelas, com uma frequência bastante reduzida face às restantes freguesias, conforme mostra o mapa a seguir.



Mapa 6.16 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga.

### Frequência de reclamações e grau de literacia por freguesias

No geral, o grau de literacia não constituiu um indicador da maior propensão da população à apresentação de reclamações, conforme ilustra a figura 6.8.

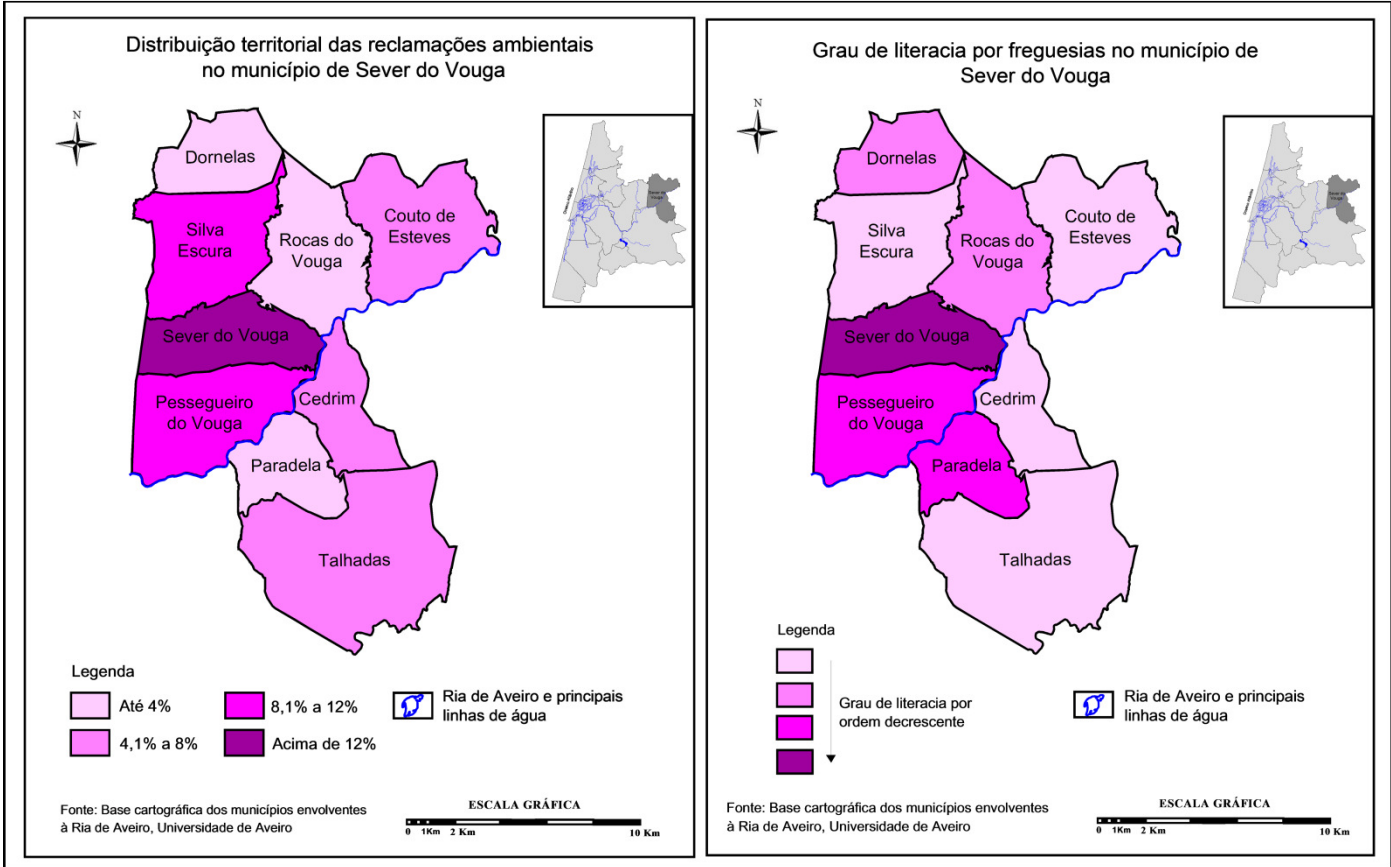


Figura 6.8 - Relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias no município de Sever do Vouga.

## ***Análise da resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente associados***

### **Resolução dos processos de reclamação**

Contrariamente ao observado nos restantes dos municípios, a maioria absoluta dos processos de reclamação de Sever do Vouga não teve a sua resolução identificada, perfazendo 97,2%. Os processos *arquivados* somam 2,1% do total e, por último, os *encaminhados às entidades exteriores responsáveis* representam apenas 0,7%, conforme revela o gráfico abaixo.

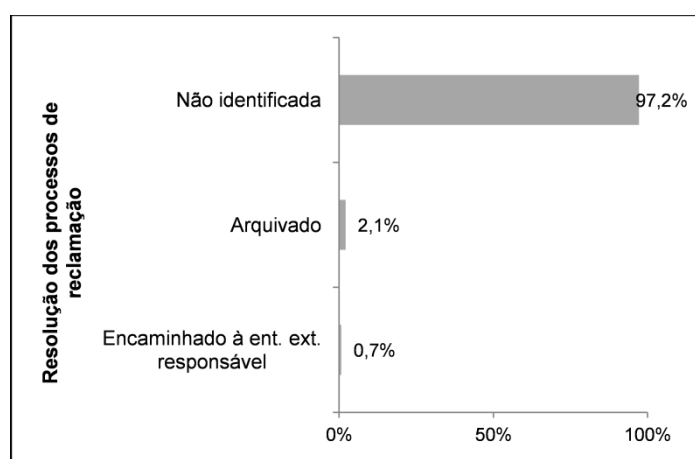


Gráfico 6.63 - Resolução dos processos de reclamação no município de Sever do Vouga.

### **Resolução dos Problemas de Ambiente**

Diferentemente da tendência geral observada, em que prevalecem os problemas de ambiente *resolvidos*, em Sever do Vouga destacam-se os problemas de ambiente cuja resolução não foi identificada, com 67,5% do total. As resoluções *em andamento* representam a segunda categoria predominante, seguidas dos problemas de ambiente *resolvidos*. Em proporções significativamente inferiores, evidenciam-se os problemas de ambiente improcedentes, denominados de “não aplicáveis”, e os *não resolvidos*, tal como ilustra o gráfico 6.64.

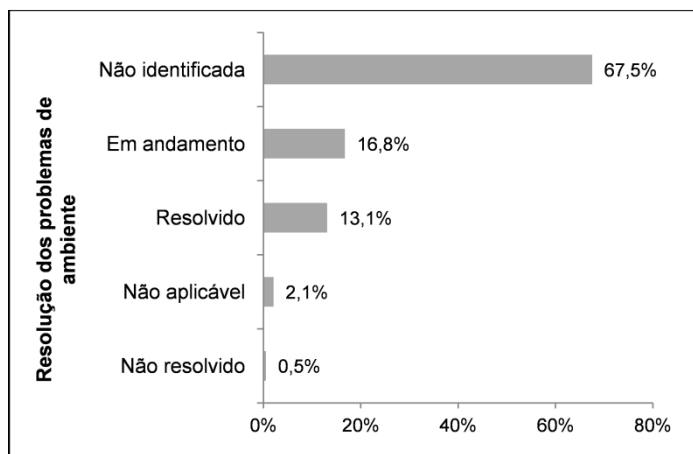


Gráfico 6.64 - Resolução dos problemas de ambiente no município de Sever do Vouga.

### Arquivamento dos processos de reclamação

O gráfico 6.65 revela os intervalos de tempo identificados entre a entrada e o arquivamento das reclamações. Conforme observado nos municípios reportados anteriormente, porém em níveis substancialmente superiores à média, a maior parte dos processos não possui data de entrada e de arquivamento registadas ou ainda se encontra em aberto. Dos processos registados, destacam-se os intervalos de tempo mais curtos, “entre 1 semana e 1 mês” e “até 1 semana”, seguidos de intervalos que variam entre 1 a 6 meses.

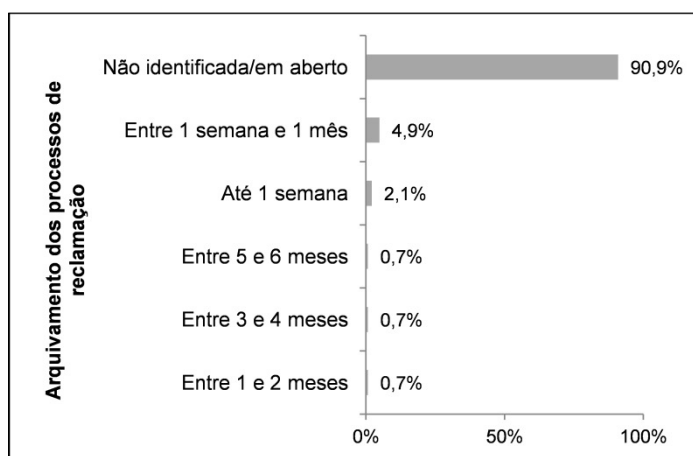


Gráfico 6.65 - Arquivamento dos processos de reclamação no município de Sever do Vouga.



## ***Ponderação com as percepções dos líderes locais***

### ***Aferição com base na(s) entrevista(s)***

No geral, o estudo revela uma tendência de evolução anual do número de reclamações atenuada apenas em 2005. Contrariamente, o entrevistado alega que não se observa uma evolução das reclamações ao longo dos anos, sendo pouco frequentes no município.

A análise comparativa dos principais tipos de reclamantes revela semelhanças entre os processos consultados e a entrevista realizada, predominando os *munícipes*. Considera-se também o *setor de serviços*, nomeadamente as empresas de desportos de natureza, como reclamantes participativos. No estudo das reclamações, os principais imputados pelos problemas ambientais reclamados são a própria *Câmara Municipal* seguida dos *munícipes*. A esse respeito, a percepção é que os próprios *munícipes* e o *setor de serviços* constituem os principais responsáveis pela ocorrência desses problemas. A *Câmara Municipal* é, naturalmente, a principal entidade requerida na resolução das queixas.

O estudo das reclamações revela as mesmas tipologias de problemas ambientais referidos na entrevista. Sendo assim, os problemas predominantes são *água e saneamento básico*, sobretudo as questões ligadas ao *saneamento*, *limpeza/conservação dos espaços públicos*, com uma vasta diversidade de problemas sobre essa matéria, e *deposição de resíduos sólidos*.

À semelhança do estudo das reclamações, as freguesias mais próximas do centro urbano, nomeadamente Sever do Vouga e Pessegueiro do Vouga, concentram o maior número de reclamações. Diferentemente do estudo desenvolvido, a entrevista destaca uma elevada concentração de reclamações em Talhadas, uma freguesia com características predominantemente rurais e afastada do centro urbano.

Considera-se que há uma relação direta entre frequência de reclamações e grau de literacia e salienta-se que os cidadãos menos literados não se sentem muito afetados pelos problemas de ambiente. Contrariamente, o estudo das reclamações revela que não há uma relação direta entre ambos os fatores.

Na entrevista, identifica-se uma maior percentagem de problemas de ambiente *resolvidos*, representando cerca de 80% do total. Diferentemente, o estudo das reclamações revela uma elevada percentagem de problemas de ambiente cuja resolução não foi identificada, seguida das resoluções *em andamento*. Relativamente ao tempo médio de resolução das reclamações, o estudo revela que as resoluções decorrem em períodos curtos, que variam de poucos dias *até 1 mês*. Na entrevista realizada, identifica-se que o tempo médio de resolução varia consoante o tipo de problema ambiental em causa. As situações mais simples são resolvidas em horas ou em

poucos dias. Se o problema requer uma apreciação mais detalhada ou se há o envolvimento de pareceres jurídicos, o tempo de resolução prolonga-se substancialmente, envolvendo semanas a meses e, esporadicamente, pode chegar a anos.

O quadro 6.15 sintetiza os resultados do estudo das reclamações comparativamente à percepção do líder entrevistado.

Quadro 6.15 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Sever do Vouga.

<b>Reclamações x entrevistas</b>	<b>Reclamações</b>	<b>Entrevista líder político</b>
<b>Parâmetros de análise</b>		
<b>Análise temporal</b>	Evolução anual atenuada apenas no ano de 2005.	Não se verifica uma evolução significativa
<b>Atores envolvidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes.</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: Câmara Municipal, munícipes.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamantes: munícipes, setor de serviços (desportos de natureza).</li> <li>- Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços.</li> <li>- Requeridos: Câmara Municipal.</li> </ul>
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Água e saneamento básico.</li> <li>- Limpeza/conservação dos espaços públicos.</li> <li>- Resíduos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resíduos sólidos.</li> <li>- Limpeza e conservação dos espaços públicos.</li> <li>- Saneamento.</li> </ul>
<b>Análise territorial (distribuição por freguesias)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sever do Vouga.</li> <li>- Silva Escura.</li> <li>- Pessegueiro do Vouga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sever do Vouga.</li> <li>- Pessegueiro do Vouga.</li> <li>- Talhadas.</li> </ul>
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Relação fraca entre os parâmetros.	Relação direta entre os parâmetros.
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente não identificadas: 67,5%.</li> <li>- Em andamento: 16,8%.</li> </ul>	Maioritariamente resolvidos: 80%.
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 semana e 1 mês.</li> <li>- Até 1 semana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poucas horas a dias.</li> <li>- Entre 1 semana e 1 mês.</li> <li>- Vários meses.</li> </ul>

### Análise complementar

Alega-se que a influência dos *media* na apresentação de reclamações é pouco significativa, referindo-se, normalmente, aos buracos em vias públicas. Os problemas objeto de queixas são considerados exclusivamente como pontuais e de foro local. As zonas mais críticas estão localizadas na freguesia de Sever do Vouga, nomeadamente na zona do Braçal, e na Serra Fujo, onde se verificam depósitos de lixos, restos de podas e entulhos.

Quanto ao perfil dos reclamantes, a maior parte das exposições é apresentada por homens, não sendo possível destacar uma faixa etária predominante.

Por último, identifica-se a importância das reclamações para a governação ambiental local, tendo sido destacada a sua função de informação e de alerta à Câmara Municipal sobre a existência de problemas ambientais. Embora tenha sido alegado que os políticos e os técnicos de Sever do Vouga possuem um contato frequente com o exterior, muitas situações que não são do conhecimento da Câmara Municipal são informadas pelos cidadãos, contribuindo para a sua resolução.

#### **6.4.1.9. Vagos**

O município de Vagos dispõe de um único processo de reclamação apresentado no quadro 6.16. Na altura da consulta, os técnicos não procediam ao registo das reclamações que davam entrada nesse município, justificando a escassez de documentos para consulta. Não obstante, a ausência de outros documentos processuais para consulta não traduz a fraca participação dos atores locais, conforme será discutido mais adiante.

O processo de reclamação analisado foi disponibilizado pela Divisão de Ambiente, Água e Saneamento, tendo sido submetido à Câmara Municipal de Vagos no primeiro trimestre de 2007, cuja origem remonta a uma denúncia da *comunicação social* local. O imputado pelo problema ambiental denunciado enquadra-se no *setor industrial*, referindo-se a uma indústria de transformação de metal apontada na altura como uma das três maiores indústrias poluidoras do país no que respeita às emissões de partículas finas. O processo envolveu entidades de âmbito local, regional e nacional para o seu acompanhamento e resolução, incluindo, naturalmente, a Câmara Municipal e ainda o IDAD, a CCDR-Centro e a Direção Regional da Economia (DGE).

O problema de ambiente constatado refere-se às *emissões atmosféricas* da indústria de fundição situada na Zona Industrial de Vagos, freguesia de Vagos. Após várias diligências efetuadas pela Câmara Municipal de Vagos e pela CCDR-Centro, com a colaboração do IDAD para a avaliação

do relatório de caracterização das emissões atmosféricas da referida indústria, e na sequência de vários contatos da Câmara Municipal com a CCDR-Centro e com a DGE no sentido de averiguar o andamento do processo, constatou-se que a resolução do problema ambiental era inconclusiva. Desta forma, o processo de reclamação permanecia *em aberto* e a resolução do problema *em andamento*.

Quadro 6.16 - Análise do processo de reclamação da Câmara Municipal de Vagos.

<b>Atores envolvidos</b>	Reclamante: comunicação social. Requerido: Câmara Municipal, CCDR-Centro, Direção Geral da Economia (DGE) e IDAD - Instituto do Ambiente e Desenvolvimento ligado à Universidade de Aveiro <sup>35</sup> . Responsáveis pelos problemas ambientais: indústria de transformação de metal.
<b>Natureza do problema ambiental</b>	Ar: emissões atmosféricas.
<b>Análise Territorial</b>	Localização: Zona Industrial de Vagos. Freguesia: Vagos.
<b>Resultados</b>	Resolução do processo de reclamação: em aberto. Resolução dos problemas de ambiente: em andamento.

### ***Entrevistas aos técnicos superiores***

Inicialmente, é importante lembrar que as reclamações ambientais dão entrada em duas divisões, nomeadamente a Divisão de Infraestruturas e Ambiente e a Divisão de Serviços Operacionais. A seguir, apresentam-se os resultados da análise das entrevistas, seguindo-se a ordem proposta no guião.

#### ***Entrevista Divisão de Infraestruturas e Ambiente***

Devido à escassez de reclamações submetidas ao município de Vagos, não se observa uma tendência de evolução ou decréscimo do número de reclamações ao longo dos anos. Quanto aos meios disponibilizados pela Câmara Municipal para a apresentação de reclamações, identificam-se o *correio eletrónico geral*, o *contato telefónico geral da Câmara* e a *linha telefónica* exclusiva para atendimento no Setor das Águas. Os cidadãos de Vagos recorrem principalmente à *carta* e ao *contato pessoal*. Nos últimos anos, alega-se que o contato por correio eletrónico cresceu substancialmente, mas não tinha expressão significativa no período abrangido por este estudo. Sobre a frequência de apresentação, as reclamações são consideradas escassas, não sendo possível estabelecer uma média. Relativamente à relação entre os *media* e a apresentação de

<sup>35</sup> O IDAD é uma associação científica e técnica sem fins lucrativos que atua tanto na Administração Pública como nas empresas com o propósito de proporcionar as melhores soluções de inovação ambiental, tendo em vista a transição para a sustentabilidade. O IDAD atua em diversas áreas, nomeadamente estudos estratégicos e de planeamento, auditorias e controlo ambiental, qualidade do ambiente interior, impacto e monitorização ambiental.

reclamações, admite-se haver uma influência, especialmente nos casos ligados à proteção da orla costeira e ao avanço do mar na Praia da Vagueira. Não obstante, como a incidência de reclamações no município é muito reduzida, não se considera haver um peso significativo na apresentação de reclamações.

Os problemas ligados à *orla costeira* são considerados como os mais graves e os mais frequentes entre as queixas. Na sequência, destacam-se os *veículos abandonados* em vias públicas, os problemas relacionados com o *saneamento*, nomeadamente a falta limpeza das valas nas zonas sem rede de saneamento, e os *depósitos de lixo a céu aberto*. Embora muitos problemas não sejam considerados graves, nomeadamente os *depósitos de lixo a céu aberto* e os problemas ligados ao *saneamento*, eles possuem um carácter permanente no concelho. Por outro lado, os problemas na *orla costeira* revelam uma gravidade acentuada e requerem o envolvimento de diversas hierarquias para a sua resolução. Sobre a escala de incidência, a maior parte dos problemas é de carácter localizado.

Sobre a distribuição territorial das reclamações, a maior parte se concentra na Gafanha da Boa Hora, nomeadamente na Praia da Vagueira. As demais reclamações são dispersas por todo o concelho, especialmente nas zonas rurais.

Embora os dados sejam insuficientes para se traçar um perfil dos atores envolvidos, identificam-se os *munícipes* como categoria exclusiva de reclamantes, sobretudo as mulheres, não sendo possível apontar uma faixa etária predominante. Considera-se que não há uma relação direta entre a frequência de reclamações e o grau de literacia. Os principais imputados pelos problemas ambientais são, por ordem de importância, a própria *Câmara Municipal* e os *munícipes*. Quanto aos requeridos, e conforme a tendência geral observada, a *Câmara Municipal* é a principal entidade convocada a resolver os problemas, seguida do *SEPNA* que atua nas ações de fiscalização e, em menor medida, a *CCDR-Centro*. Acrescenta-se que a atuação dessas entidades está diretamente ligada ao tipo de problema ambiental em causa. A Câmara Municipal atua principalmente nos problemas relacionados com a orla costeira, o SEPNA efetua as vistorias às situações que envolvem depósitos de lixo e a CCDR-Centro colabora nos casos relativos ao saneamento.

Sobre os procedimentos desde a entrada até a resolução de uma reclamação, os entrevistados explicam que as queixas são inicialmente remetidas ao Presidente da Câmara Municipal. Posteriormente, o Presidente encaminha ao setor responsável e delega a responsabilidade a um técnico que irá acompanhar o caso. Normalmente, as reclamações já são encaminhadas com instruções sobre a forma como os técnicos devem proceder para a resolução do problema. A

averiguação e o acompanhamento das reclamações estão sob a responsabilidade dos técnicos ou do próprio chefe de divisão.

Os entrevistados alegam que o tempo médio de resolução varia consoante o tipo e a gravidade do problema em causa. Para as situações mais simples, resolve-se no dia. Por outro lado, há casos cuja resolução se arrasta por anos. Devido à reincidência observada, considera-se a maior parte dos problemas objeto de reclamações mitigados. Com respeito ao *feedback* aos reclamantes, a Câmara Municipal envia uma resposta pela mesma via que a reclamação deu entrada, seja por correio eletrónico ou por carta.

Devido à escassez de reclamações que dão entrada nessa Câmara Municipal, não se identifica uma visão concreta sobre a resolução conjunta entre vários setores camarários. Não obstante, considera-se haver facilidade na comunicação entre os diversos setores e os decisores políticos e que, normalmente, esse contato é feito por telefone. As reclamações que extrapolam a competência da Câmara Municipal são encaminhadas por carta às entidades responsáveis acompanhadas de um parecer técnico sobre a situação. Alega-se que há um acompanhamento informal por parte da Câmara Municipal dessas situações, normalmente por telefone.

Sobre a importância das reclamações para a governação ambiental local, salienta-se que elas permitem conhecer ou até mesmo resolver os problemas que afetam diretamente os cidadãos. Em contrapartida, pelo fato de as reclamações não terem expressão no município, elas acabam por não desempenhar o papel fundamental de informar a existência de problemas ambientais e não exercem influência significativa na governação ambiental local.

### Entrevista Divisão de Serviços Operacionais

Inicialmente, considera-se haver um declínio gradativo do número de reclamações ao longo dos anos. Sobre os meios disponibilizados para a apresentação de reclamações, foram mencionados dois tipos principais: o *contato telefónico geral da Câmara* e o *correio eletrónico dos serviços*, sendo que os cidadãos recorrem exclusivamente ao *contato telefónico*. Quanto à frequência de apresentação, estima-se que dão entrada nesses serviços cerca de três reclamações ambientais por semana, o que denota um número substancialmente superior face à maior parte dos municípios. Finalmente, considera-se que não há influência dos *media* na apresentação de reclamações ao município.

As reclamações sobre o *abastecimento de água*, cujo problema se encontra atualmente sanado, e as *fossas sépticas* são apontadas como as tipologias de problemas mais frequentes entre as exposições dos cidadãos. No período do veraneio, surgem reclamações sobre *ruído*, mas sem expressão significativa. Os problemas que chegam até a Divisão de Serviços Operacionais são

exclusivamente pontuais e locais, não havendo registo de situações graves ou de alcance regional.

No geral, não se identificam freguesias ou localidades com maior incidência de reclamações, sendo consideradas dispersas pelo concelho. No entanto, no caso específico do *ruído*, as reclamações se concentram na Praia da Vagueira, situada na freguesia da Boa Hora, devido ao elevado número de bares e de cafés.

Os *munícipes* são identificados como a única categoria de reclamantes, não havendo distinção de género. As faixas etárias predominantes são os cidadãos de meia idade e os idosos. A entrevista realizada revela que não há uma relação direta entre a frequência de reclamações e o nível de ensino.

Os responsáveis pelos problemas ambientais identificados são os *munícipes* e, em proporções substancialmente inferiores, a própria *Câmara Municipal*. Relativamente aos requeridos na resolução dos problemas, e conforme observado em todos os municípios em estudo, a *Câmara Municipal* é a principal entidade mencionada. Esporadicamente, observam-se a *Direção Regional da Agricultura e Pecuária* e a *Direção Regional de Florestas e Conservação da Natureza*.

Sobre a gestão e os trâmites, quando uma reclamação dá entrada na Câmara Municipal, remete-se imediatamente ao Presidente para apreciação e encaminha-se aos Vereadores e técnicos responsáveis para averiguação do problema. Ao se constatar a veracidade do problema, os próprios chefes de divisão informam os técnicos responsáveis sobre os procedimentos a serem tomados para a sua resolução. Para os casos mais complexos, efetua-se um levantamento da situação, remete-se o parecer ao Presidente e aguardam-se as instruções para a sua resolução. Normalmente, são os técnicos superiores que efetuam as diligências no terreno e, em menor medida, os encarregados.

O tempo médio de resolução está diretamente associado ao grau de complexidade do problema. As situações mais simples são resolvidas em horas ou no dia seguinte e as situações mais complexas não ultrapassam uma semana. Alega-se que os problemas que estão sob a responsabilidade dessa divisão são predominantemente resolvidos.

Normalmente, as situações que chegam a essa divisão não requerem o envolvimento de outros setores. Não obstante, considera-se que há uma grande facilidade de comunicação e de atuação conjunta entre os serviços camarários. No caso das reclamações cujas competências são atribuídas às entidades exteriores, é o próprio Presidente da Câmara Municipal quem procede ao



seu encaminhamento. Não obstante, não há uma opinião concreta acerca da facilidade de acesso a essas entidades ou do eventual acompanhamento dessas situações por parte Câmara Municipal.

As reclamações não são consideradas como importantes sob o ponto de vista da gestão ambiental por representarem situações pontuais e por não envolverem problemas ambientais de grande amplitude. Acrescenta-se que muitas das situações que chegam a essa divisão são quezílias entre vizinhos, não sendo atribuída às reclamações a capacidade de alertar para problemas que afetam a qualidade ambiental do município.

O quadro 6.17 sintetiza as entrevistas realizadas no município de Vagos.

Quadro 6.17 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no município de Vagos.

Análise das entrevistas Parâmetros de análise	Entrevista Divisão de Ambiente, de Água e Saneamento	Entrevista Divisão de Serviços Operacionais
<b>Análise temporal</b>	Não há dados suficientes devido à escassez de reclamações.	Tendência de declínio ao longo dos anos.
<b>Meios disponibilizados e utilizados, frequência de apresentação e influência dos <i>media</i></b>	Meios disponibilizados: correio eletrónico geral, contato telefónico geral e linha telefónica do Setor das Águas. Meios utilizados pelos cidadãos: carta e contato pessoal. Frequência de apresentação: não se aplica (muito escassas). Influência dos <i>media</i> : pouco significativa (ex.: avanço do mar na Praia da Vagueira).	Meios disponibilizados: contato telefónico geral e correio eletrónico dos serviços. Meios utilizados pelos cidadãos: contato telefónico. Frequência de apresentação: três por semana. Influência dos <i>media</i> : não se observa.
<b>Tipologias de problemas ambientais, gravidade e escala de incidência</b>	- Tipologias de problemas ambientais: orla costeira, veículos abandonados na via pública, falta de limpeza nas valas e depósitos de lixo a céu aberto. - Gravidade: pontuais, mas de carácter permanente. - Escala de incidência: predominantemente locais.	- Tipologias de problemas ambientais: abastecimento de água, fossas sépticas e, em menor medida, ruído. - Gravidade: pontuais. - Escala de incidência: exclusivamente locais.
<b>Análise territorial: distribuição por freguesias e localidades críticas</b>	- Freguesias: Gafanha da Boa Hora. - Localidades críticas: Praia da Vagueira e zonas rurais como um todo.	- Freguesias e localidades críticas: no geral, não se verificam. São dispersas pelo concelho <sup>36</sup> .
<b>Atores envolvidos</b>	- Reclamantes/género/faixa etária: munícipes, sobretudo mulheres, não sendo possível destacar uma faixa etária predominante. - Responsáveis pelos problemas ambientais: Câmara Municipal e munícipes. - Requeridos: Câmara Municipal, SEPNA, CCDR-Centro.	- Reclamantes/género/faixa etária: munícipes, tanto homens como mulheres, meia idade e idosos. - Responsáveis pelos problemas ambientais: maioritariamente munícipes e, em menor medida, Câmara Municipal. - Requeridos: Câmara Municipal e, esporadicamente, a Direção Regional da Agricultura e Pesca e a Direção Regional de Florestas e Conservação da Natureza.
<b>Frequência de reclamações x grau de literacia</b>	Não se verifica uma relação direta entre ambos os fatores.	Não se verifica uma relação direta entre ambos os fatores.

<sup>36</sup> Os entrevistados mencionam que, no caso do ruído, as reclamações se concentram na Gafanha da Boa Hora, Praia da Vagueira. No entanto, essas reclamações representam uma parte pouco significativa do total.

(Continuação quadro 6.17)

<div>Análise das entrevistas</div> <div>Parâmetros de análise</div>	Entrevista Divisão de Ambiente, de Água e Saneamento	Entrevista Divisão de Serviços Operacionais
<b>Gestão e trâmites</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamações centradas nos decisores políticos (Presidente ou Vereador do Ambiente).</li> <li>- Decisões e procedimentos determinados pelos políticos.</li> <li>- Averiguação e acompanhamento pelos técnicos responsáveis.</li> <li>- Respostas aos reclamantes pela mesma via que entrou a reclamação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclamações centradas nos decisores políticos (Presidente ou Vereador do Ambiente).</li> <li>- Diligências no terreno realizadas pelos técnicos superiores ou encarregados.</li> <li>- Decisões e procedimentos determinados pelos políticos nos casos mais complexos e pelos chefes de divisão nos casos mais simples.</li> </ul>
<b>Resolução conjunta, tempo médio de resolução das reclamações de reclamação e resolução dos problemas de ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução conjunta: não possuem esta experiência devido ao número reduzido de reclamações, mas observa-se uma grande facilidade de comunicação entre os setores.</li> <li>- Tempo médio de resolução: no próprio dia ou pode se arrastar por anos, a depender da gravidade.</li> <li>- Resolução dos problemas de ambiente: maioritariamente mitigados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução conjunta: não possuem esta experiência, mas observa-se uma grande facilidade de comunicação entre os setores.</li> <li>- Tempo médio de resolução: até 1 semana.</li> <li>- Resolução dos problemas de ambiente: maioritariamente resolvidos.</li> </ul>
<b>Discussão nas reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais</b>	Sim, em ambos os casos (ex.: problemas relacionados à orla costeira).	Não há visão concreta a esse respeito.
<b>Encaminhamento das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Encaminha-se por carta acompanhada por um parecer técnico.</li> <li>- Acompanhamento informal, normalmente por telefone.</li> </ul>	Encaminha-se para as entidades responsáveis.
<b>Visão geral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As reclamações informam a Câmara Municipal sobre os problemas que afetam os cidadãos e ajuda a resolvê-los.</li> <li>- Por serem pouco expressivas no município, não constituem fontes de informação relevantes para a governação ambiental local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não são importantes sob o ponto de vista da gestão ambiental local por representarem situações pontuais.</li> <li>- Parte das reclamações representa quezílias entre vizinhos que em nada afetam a qualidade de vida do município.</li> </ul>

#### **6.4.2. As reclamações ambientais e os planos municipais de ambiente**

Conforme destacado no capítulo 5, os processos de A21L foram desenvolvidos em Águeda, Aveiro, Oliveira do Bairro e Sever do Vouga. O Plano de Ambiente foi implementado exclusivamente no município de Aveiro, sendo denominado de Plano Municipal de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Aveiro (PMADSA). O quadro a seguir destaca as áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos em matéria de ambiente e de sustentabilidade e os problemas de ambiente mais referidos nas reclamações.

Quadro 6.18 - Áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos locais de natureza ambiental e principais problemas de ambiente referidos nas reclamações.

Municípios	Instrumentos de natureza ambiental	Âmbito	Áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos em matéria de ambiente e de sustentabilidade	Principais problemas de ambiente referidos nas reclamações
Águeda	A21L	Local	Resíduos: redução do montante produzido, aumento da recolha de resíduos recicláveis e reutilização dos resíduos biodegradáveis (valorização orgânica).	Resíduos sólidos, sobretudo os depósitos de lixo a céu aberto.
			Poupança e utilização eficiente da água e melhoria da qualidade dos rios e das ribeiras.	Água e saneamento básico, especialmente os esgotos.
Oliveira do Bairro	A21L	Local	Gestão da água: “boas práticas ambientais” para a gestão da água.	Água e saneamento básico, com uma maior incidência dos esgotos.
Sever do Vouga	A21L	Local	Gestão integrada da água, responsabilidade climática, mobilidade sustentável e aproximação da comunidade ao rio e à floresta.	Água e saneamento básico, nomeadamente a infraestrutura de saneamento básico, limpeza/conservação dos espaços públicos, sobretudo a qualidade dos espaços públicos, e resíduos sólidos, especialmente os depósitos a céu aberto.
Aveiro	PMADSA	Local	Energia: melhoria na qualidade do ar, ruído e uso equilibrado dos recursos energéticos.	Resíduos sólidos, água e saneamento básico e ruído respetivamente.
			Mobilidade: melhorar o sistema de mobilidade e de transportes públicos, reduzir o consumo de energia <i>per capita</i> , bem como a poluição do ar e o ruído.	
			Qualidade de parâmetros ambientais: melhoria dos índices de qualidade do ar, da água de consumo e meio hídrico (envolvendo as águas residuais), do ruído e dos resíduos sólidos urbanos.	
11 municípios envolventes à Ria de Aveiro	PMA	Supra-municipal	Abastecimento eficaz e sustentável às populações.	Saneamento básico, nomeadamente os esgotos.
			Melhoria nas condições de saneamento e de tratamento das águas residuais.	Infraestrutura de saneamento básico, que constitui a terceira subtipologia mais frequente, com destaque para fugas de água, obstrução de coletores e valas hidráulicas e abastecimento.

No município de Águeda, foram estabelecidos dez objetivos para a sustentabilidade referidos no capítulo anterior, que refletem as áreas prioritárias de intervenção da A21L. Resumidamente, as prioridades estabelecidas referem-se às atividades económicas sustentáveis, à redução das emissões de carbono, à melhoria da mobilidade, à proteção dos recursos hídricos, à proteção das áreas naturais, da biodiversidade e melhoria dos espaços verdes, à promoção dos espaços públicos de qualidade, ao aperfeiçoamento do sistema de gestão da sustentabilidade municipal, ao fortalecimento da participação pública e da gestão transparente, à proteção do solo e à redução da produção dos resíduos. Os resíduos sólidos e os problemas relacionados com a água são identificados entre os problemas mais referidos nas reclamações e os objetivos para a sustentabilidade do município. Embora tenha sido identificada a convergência dessas duas temáticas, os aspetos referidos nos compromissos para a sustentabilidade do município não refletem necessariamente as preocupações dos cidadãos expressas através das reclamações. No caso dos resíduos sólidos, definem-se como prioritárias as estratégias para a sua prevenção, reduzindo-se, assim, o montante produzido, o aumento da recolha de resíduos recicláveis e a reutilização dos resíduos biodegradáveis através da valorização orgânica. As reclamações nessa matéria estão mais voltadas para os depósitos de lixo a céu aberto que refletem a falta de civismo da própria população. No caso dos recursos hídricos, foram definidos três objetivos principais para a sua proteção, nomeadamente a poupança, a utilização eficiente da água e a melhoria da qualidade dos rios e das ribeiras. As reclamações sobre água e saneamento básico estão predominantemente associadas aos esgotos, enquanto que as exposições sobre a poluição dos recursos hídricos representam uma pequena parte do total, com um valor inferior a 10%.

Em Oliveira do Bairro, as áreas de intervenção prioritárias foram definidas nos diversos fóruns de participação pública, além do envolvimento ativo das Agências Mobilizadoras de Ação de Oliveira do Bairro (AMA-OLB)<sup>37</sup>. No total, foram identificadas 5 ações prioritárias principais, as quais: i) qualificação e gestão integrada do setor industrial, ii) gestão da água e promoção de fontes de energia alternativa, iii) valorização dos recursos locais e promoção do turismo, iv) melhorias dos serviços e infraestruturas e v) recuperação e inovação na agricultura. No geral, as ações prioritárias definidas não refletem as preocupações ambientais da população expressas nas reclamações. As “boas práticas ambientais” para a gestão da água, sobretudo nas zonas agrícolas, não refletem as principais preocupações inerentes às reclamações sobre a água e saneamento básico, que estão predominantemente associadas aos esgotos. De referir que o item “melhorias dos serviços e infraestruturas” não faz referência aos serviços e às infraestruturas ligadas ao ambiente, apresentando objetivos de outras naturezas, tais como a melhoria da qualidade dos serviços de saúde, da rede de transportes públicos, do nível de escolaridade da população, entre outros.

---

<sup>37</sup> Conforme referido no capítulo 5, essas agências foram criadas com o intuito de organizar os diversos agentes locais ativos nas diversas fases da elaboração e da implementação da A21L de Oliveira do Bairro.

No município de Sever do Vouga, foi possível identificar que os domínios de intervenção ambiental definidos na A21L não revelam semelhanças com os problemas que têm sido alvo de queixas por parte da população. A A21L abrange objetivos mais amplos, com a priorização de aspetos voltados não apenas para a melhoria da qualidade ambiental como também para o reforço da competitividade empresarial, a diversificação das atividades económicas e a consolidação da atratividade do concelho. As reclamações refletem sobretudo problemas mais pontuais e que afetam o dia-a-dia da população, nomeadamente a infraestruturação ambiental, a limpeza urbana e a qualidade dos espaços públicos.

Em Aveiro, foram definidas como áreas prioritárias de intervenção a energia, a mobilidade, os espaços naturais, a qualidade de parâmetros ambientais, a (in)formação ambiental e a sociedade. A análise comparada entre o plano e as reclamações ambientais submetidas à Câmara Municipal revela que o ruído constitui uma área de intervenção prioritária face à sua abrangência multisetorial no plano. O ruído, enquanto um dos problemas de ambiente mais referidos, ocupando a terceira posição em frequência, ressalta a relevância das reclamações como indicadores de perceção da qualidade do ambiente, visto que a definição das áreas prioritárias do plano tem origem num estudo minucioso que culminou na elaboração do Diagnóstico Ambiental de Aveiro. A melhoria dos índices de qualidade relativos aos resíduos sólidos urbanos, apontados no campo da “qualidade dos parâmetros ambientais”, coincide com o tipo de problema de ambiente mais referido nas reclamações. Os resíduos sólidos, além constituírem a matéria que suscitou o maior número de reclamações, constituem uma área de intervenção do plano que envolve a melhoria dos índices de qualidade, a sua monitorização, a disponibilização de informações pertinentes a essa temática e o envolvimento da população nos objetivos de melhoria. Coincidem ainda no campo da “qualidade dos parâmetros ambientais” do plano a necessidade de melhoria dos parâmetros de qualidade da água, nomeadamente a melhoria da água de consumo e do meio hídrico em geral, e as reclamações sobre água e saneamento básico, que ocupam o segundo lugar em frequência de reclamações. Muito embora essas reclamações estejam predominantemente associadas ao saneamento, nomeadamente aos esgotos, parte considerável refere-se à poluição hídrica que representa um dos problemas a serem equacionados para a melhoria do meio hídrico em Aveiro.

Relativamente ao PMA, entre os domínios de intervenção supra-municipal definidos no Plano de Ação, destacam-se o abastecimento eficaz e sustentável às populações e a melhoria nas condições de saneamento e de tratamento de águas residuais (IDAD, 2006). Com base nesses elementos, identifica-se a convergência com as principais preocupações das populações, nomeadamente os *esgotos*, que constituem a principal subtipologia de problema classificado nas reclamações sobre *água e saneamento básico*, e a *infraestrutura de saneamento básico*, que constitui a terceira subtipologia mais frequente. De referir que entre os problemas classificados como *infraestrutura de saneamento básico*, o *abastecimento* é um dos mais frequentes.

### 6.4.3. As reclamações ambientais no conjunto de municípios

#### 6.4.3.1. Análise temporal

Conforme mostra o gráfico abaixo, o número total de processos de reclamação que deram entrada nas Câmaras Municipais corresponde a um total de 2140, com 3000 problemas de ambiente associados. Os resultados revelam um aumento anual até o ano de 2005, tendo sido verificado um decréscimo nos anos de 2006 e 2007. A análise da evolução do número de problemas ambientais objeto de reclamações revela igualmente um aumento até o ano de 2005, atenuado nos dois últimos anos.

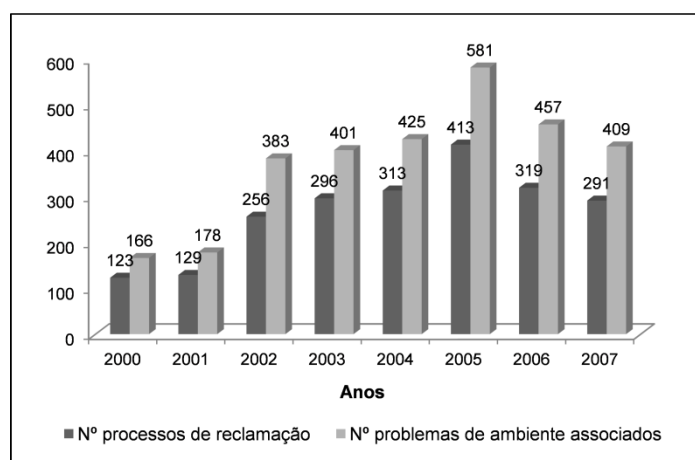


Gráfico 6.66 - Análise temporal do n.º de processos de reclamação e n.º de problemas de ambiente associados.

#### 6.4.3.2. Perfil dos atores envolvidos

##### Perfil dos Reclamantes

No total, identificam-se sete tipos de reclamantes, nomeadamente os *munícipes*, referindo-se às reclamações apresentadas individualmente, os *munícipes (abaixo-assinados)*, que correspondem às reclamações subscritas por um grupo de munícipes, as *instituições locais*, as *instituições regionais*, o *setor de serviços*, o *setor industrial*, as *associações*, a *comunicação social* e os reclamantes *não identificados*. O gráfico a seguir apresenta a distribuição das categorias identificadas.



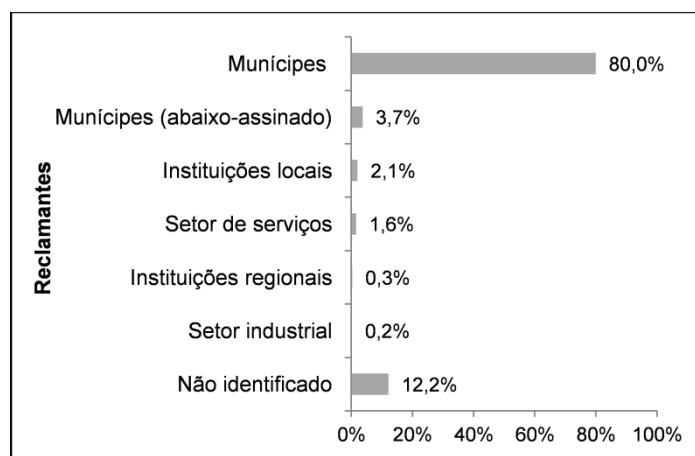


Gráfico 6.67 - Perfil dos reclamantes.

As categorias *munícipes* e *munícipes (abaixo-assinados)* constituem os atores que submeteram o maior número de reclamações às Câmaras Municipais. A seguir, em valores substancialmente inferiores, são assinaladas as *instituições locais* e o *setor de serviços*. Em menores proporções, identificam-se as *instituições regionais* e o *setor industrial*. No processo de classificação, foi encontrado um montante significativo de reclamantes *não identificados*, que apresentou o segundo valor mais representativo do total.

Por ordem de importância, o conjunto de instituições locais é representado pelas *instituições educacionais* (escolas do ensino básico, jardins de infância, universidade pública), com 35,8% do total. A seguir, destacam-se as *associações locais*, sendo predominantemente ligadas ao ambiente, e as *instituições policiais*, sobretudo o SEPNA, e em menores proporções a PSP. Na sequência, observa-se um grupo de instituições locais com valores intermédios, nomeadamente a *comunicação social*, as *instituições religiosas* (igrejas e centros paroquiais), os *Centros de Saúde*, os *Tribunais e Ministérios Públicos locais*, os *bombeiros voluntários* e os *centros sociais*. Por último, assinalam-se os *partidos políticos*, as *cooperativas comerciais* e os *museus*, conforme mostra o gráfico 6.68.

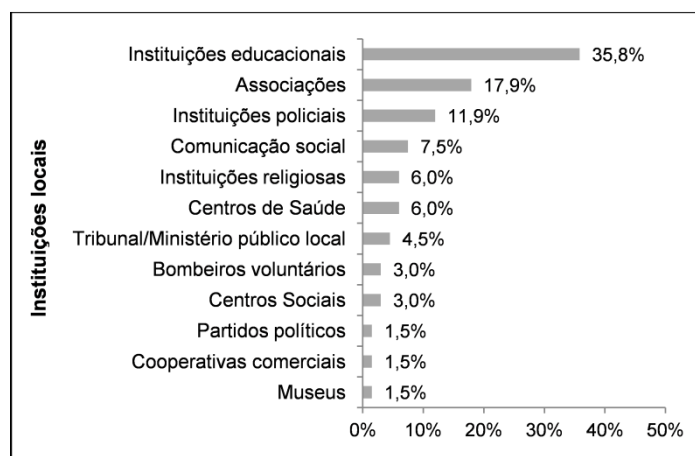


Gráfico 6.68 - Perfil das instituições locais (reclamantes).

É interessante salientar a predominância das *instituições educacionais* como as entidades locais mais participativas. Elas constituem agentes imprescindíveis de formação, de informação e de sensibilização de um público essencialmente jovem. As *associações locais*, identificadas como sendo predominantemente ambientalistas, desempenham um papel fundamental na comunicação dos problemas ambientais existentes às entidades competentes, representando ainda uma espécie de interface entre essas entidades e o público. Não obstante, a sua intervenção junto às Câmaras Municipais no apelo à resolução dos problemas ambientais não tem expressividade nos municípios em estudo. Na consulta das reclamações submetidas pelas *instituições policiais*, não foi possível identificar se são provenientes de outros tipos de reclamantes ou das próprias atividades de fiscalização do SEPNA ou da PSP. Não obstante, a sua origem poderá estar associada a um conjunto diversificado de atores, sobretudo os munícipes.

O *setor de serviços*, as *instituições regionais*, o *setor industrial* e a *comunicação social* representam uma pequena parte dos reclamantes, constituindo juntos pouco mais de 2% do total. As exposições do *setor de serviços*, representado pelos estabelecimentos comerciais e pelas prestadoras de serviços, e do *setor industrial* resultam de incomodidades de âmbito estritamente local, referindo-se aos problemas ambientais que afetam mais as suas atividades do que a população local propriamente dita. Contrariamente a essas situações, as *instituições regionais* alertam as Câmaras Municipais para os problemas de alcance mais amplo, tais como a poluição dos recursos hídricos.

### Responsáveis pelos problemas ambientais

A classificação dos imputados pelos problemas ambientais abrange nove tipos, nomeadamente *municípios*, *Câmaras Municipais*, *outras instituições locais*, *instituições regionais e centrais*, *setores de serviços e industrial*, *atividades agropecuárias* e *não identificados*. No processo de classificação, identifica-se ainda uma categoria denominada de *não aplicável* para as reclamações improcedentes. Os principais imputados pelos problemas ambientais são os próprios *municípios*, perfazendo mais de 50% do total. A seguir destacam-se as *Câmaras Municipais* e o *setor de serviços*. Em proporções inferiores a 2%, identificam-se o *setor industrial*, as *outras instituições locais*, as *instituições regionais e centrais* e, por último, as *atividades agropecuárias*. Os *não identificados* somam 8,3% do total, conforme mostra o gráfico abaixo.

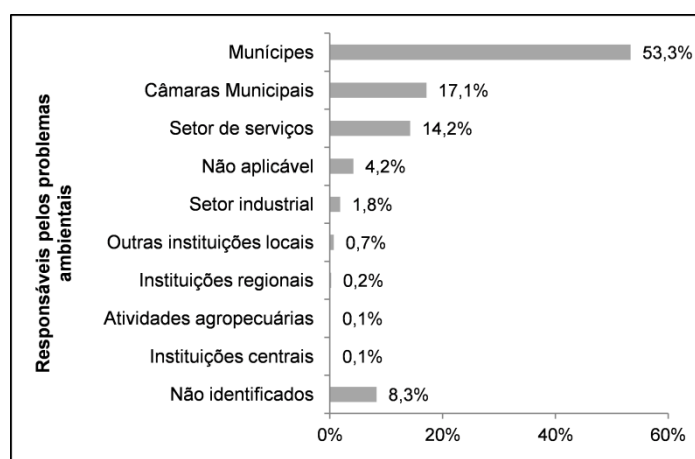


Gráfico 6.69 - Responsáveis pelos problemas ambientais.

Ao comparar os gráficos 6.67 e 6.69, fica evidente que os *municípios*, ao mesmo tempo em que são os reclamantes mais representativos, representam os maiores responsáveis pelos problemas ambientais objeto de queixas nos municípios em estudo. Os responsáveis pelos problemas ambientais classificados como *outras instituições locais* abrangem as *instituições educacionais*, sobretudo as escolas do ensino básico, as *instituições religiosas*, nomeadamente as igrejas e os centros paroquiais, as *associações locais ambientalistas* e de proteção aos animais, as *instituições policiais*, nomeadamente a GNR e, por último, as *instituições sociais* ligadas às atividades de solidariedade social. As *outras instituições locais* foram imputadas em dois tipos de situações: a deposição inadequada de resíduos sólidos, especialmente no caso das instituições educacionais, e a ligação clandestina de esgotos, tendo sido observado a resolução imediata dessas situações após a notificação pelas Câmaras Municipais correspondentes. O gráfico 6.70 revela a distribuição das categorias de instituições locais identificadas.

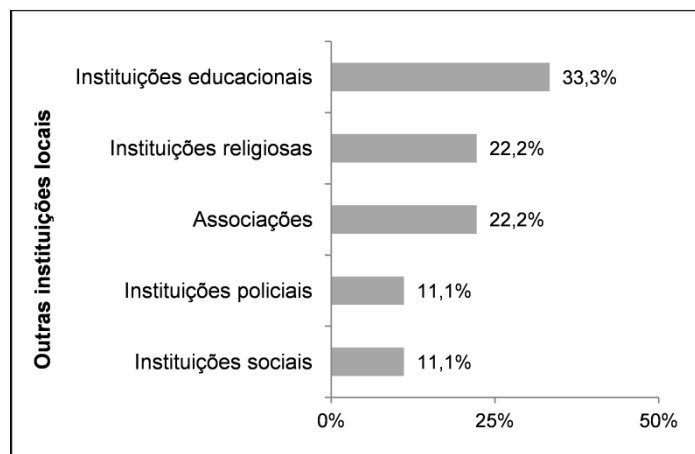


Gráfico 6.1 - Perfil das instituições locais (responsáveis pelos problemas ambientais).

Cabe destacar que as *Câmaras Municipais* e as *outras instituições locais* são identificadas como responsáveis pelos problemas ambientais pelo fato de negligenciarem a resolução dessas questões ou por não promoverem uma gestão eficiente dos serviços prestados, como, por exemplo, a ineficiência na recolha dos resíduos sólidos urbanos<sup>38</sup> ou a falta de limpeza dos terrenos camarários, resultando em situações de insalubridade. Ressalta-se ainda que os *setores de serviços e industrial* são responsáveis pelos problemas ambientais decorrentes do exercício das suas próprias atividades e que as *atividades agropecuárias* foram imputadas exclusivamente pela poluição das linhas de água adjacentes.

### **Perfil dos Requeridos**

Relativamente ao perfil geral dos requeridos, apresentado no gráfico 6.71, foram distinguidas dez tipologias, designadamente as *Câmaras Municipais*, os *Centros de Saúde*, as *outras instituições locais*, as *instituições regionais*, as *instituições centrais*, as *instituições policiais*, os *munícipes*, os *setores de serviços e industrial* e as *associações*. Os resultados mostram claramente a predominância das *Câmaras Municipais*, perfazendo 78,5% do total. Em menor medida e por ordem de importância, os resultados apontam para as *instituições policiais*, o *setor de serviços*, as *instituições regionais*, a *Delegação de Saúde* e os *munícipes*, com valores entre os 2,4% e os 6,3%. Com índices inferiores a 1%, são evidenciadas as *instituições centrais*, as *outras instituições locais*, o *setor industrial* e as *associações*.

<sup>38</sup> Embora a recolha de resíduos seja predominantemente efetuada por empresas consorciadas, a responsabilidade pela prestação desse tipo de serviço é atribuída aos municípios.

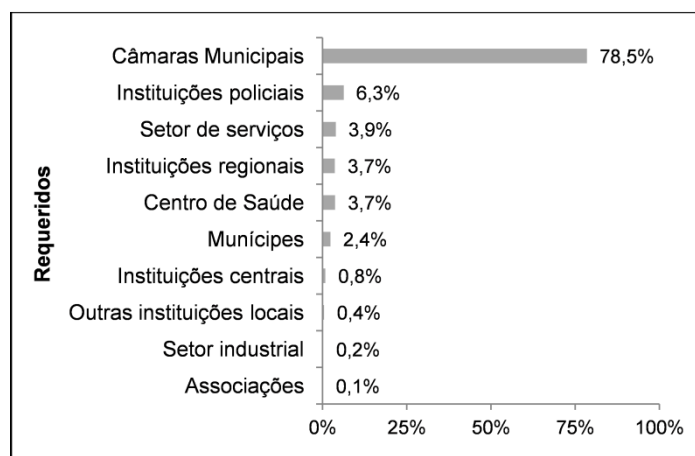


Gráfico 6.2 - Perfil dos requeridos.

Naturalmente, as *Câmaras Municipais* constituem a principal entidade requerida na resolução das reclamações e a sua predominância se justifica pelo fato de os processos terem sido consultados nos próprios municípios. Não obstante, conforme mencionado no capítulo anterior, essa análise não considera a interpretação do investigador, mas a quem os reclamantes atribuíram a responsabilidade pela resolução dos problemas que suscitaram as reclamações. Parte das queixas, 21,5%, foi anteriormente apresentada a outras instituições, como sejam a GNR e os Centros de Saúde, tendo sido posteriormente remetida às *Câmaras Municipais*. Desta forma, na contabilização dos requeridos, considerou-se a quem as reclamações foram inicialmente submetidas. A seguir às *Câmaras Municipais*, destacam-se as *instituições policiais*, sobretudo a GNR, sendo requeridas nas situações que envolvem as ações de fiscalização, tais como as vistorias ao horário de funcionamento dos bares. O *setor de serviços* é requerido nos casos em que se atribuem as responsabilidades pelos danos observados, refletindo problemas decorrentes das suas próprias atividades. Seguindo-se a ordem de importância, destacam-se as *instituições regionais*, sendo requeridas na resolução de problemas de maior alcance ou complexidade que ultrapassam as competências atribuídas às instituições locais. A seguir, evidenciam-se os *Centros de Saúde*, que normalmente intercedem nas situações relativas à insalubridade, e os *municípios*, sendo convocados a equacionarem problemas de âmbito restrito, tais como a limpeza de silvados em terrenos de particulares ou os esgotos sem ligação à rede pública de saneamento. É oportuno destacar que as *instituições regionais* são requeridas nas reclamações sobre licenças de ruído, poluição de recursos hídricos, mortandade de peixes observadas em bacias hidrográficas regionais, emissões atmosféricas industriais, entre outros. Em menor medida, identificam-se as *instituições centrais*, requeridas em situações sob a competência dos ministérios<sup>39</sup>, tais como as licenças de ruído industriais, as *outras instituições locais*, representadas especialmente pelas instituições religiosas e pelos museus, o *setor industrial*, normalmente requerido nas condições de

<sup>39</sup> Predominantemente o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, atual Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

incumprimento das normas de natureza ambiental existentes, e, por último, as *associações* locais, que atuam na defesa dos animais e uma associação de âmbito nacional ligada à defesa do consumidor, a DECO.

A análise comparativa dos gráficos 6.69 e 6.71 permite evidenciar que, embora representem os maiores responsáveis pelos problemas reclamados, os *municípios* são requeridos em apenas 5,1% dos casos cujas responsabilidades lhes são atribuídas. Sendo mais próximas dos cidadãos, as Câmaras Municipais constituem as principais entidades requeridas na resolução dos problemas e não propriamente as responsáveis pela sua ocorrência. A mesma situação verificada com os *municípios* foi evidenciada com os *setores de serviços e industrial*, porém em proporções distintas (o *setor de serviços* foi requerido em 31,8% dos casos sob a sua responsabilidade e o *setor industrial* em 15%).

#### 6.4.3.3. Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações

A análise das reclamações por tipologias de problemas ambientais, apresentada no gráfico 6.72, revela que os maiores fatores de incomodidade estão associados às *habitações e terrenos abandonados*, à *água e saneamento básico* e aos *resíduos sólidos*. Com valores intermédios, evidenciam-se as reclamações sobre *vetores/insetos*, *ruído*, *maus cheiros* e *limpeza/conservação dos espaços públicos*. Destacam-se ainda os problemas classificados como *outros*, abrangendo valores semelhantes às categorias atrás referidas. Os problemas ambientais que motivaram os menores números de reclamações estão classificados como *veículos/materiais abandonados*, *atividades/explorações irregulares*, *ar*, *danos à vegetação*, *danos à fauna* e *poluição do solo* respetivamente.

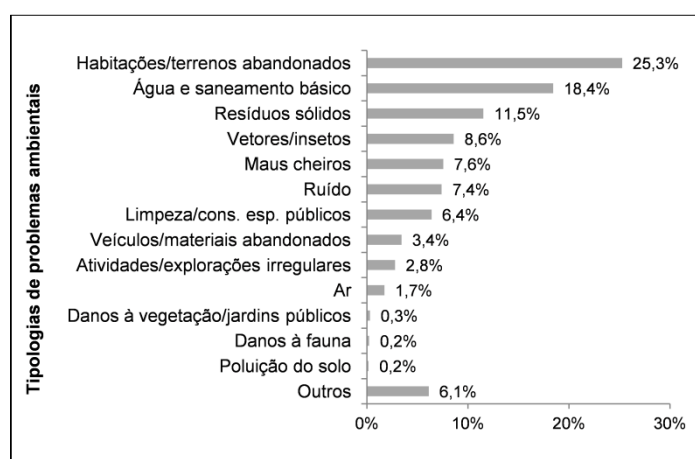


Gráfico 6.3 - Tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações.

A distribuição total das subtipologias das reclamações sobre *habitações/terrenos abandonados* é revelada no gráfico abaixo. A maior parte dessas reclamações refere-se aos *silvados* em terrenos, normalmente pertencentes aos particulares, somando 76,6%. Em proporções substancialmente inferiores, são identificadas as reclamações sobre *habitações abandonadas/em ruína*, *terrenos abandonados*, *ramagens* a penderem sobre as habitações vizinhas, e *árvores de grande porte*. De referir que essas reclamações estão associadas às condições de insalubridade ou ao risco de incêndio.

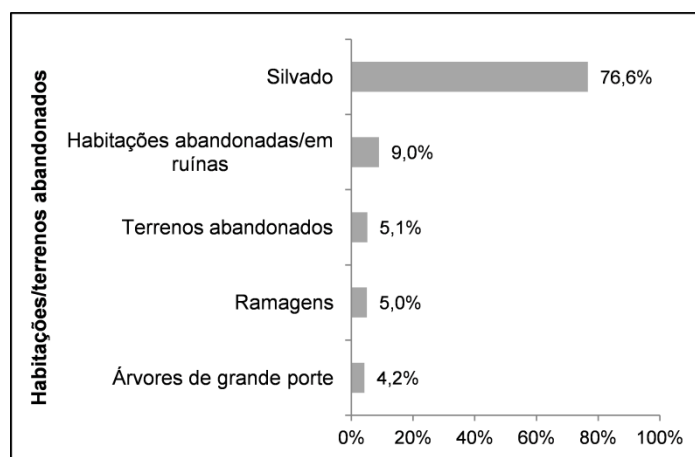


Gráfico 6.4 - Perfil das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados.

Seguindo-se à análise da próxima categoria, nomeadamente *água e saneamento básico*, apresentam-se os dados relativos à sua distribuição no gráfico 6.74. Os problemas relacionados com os *esgotos* foram alvo da maioria das exposições sobre *água e saneamento básico*, referindo-se ao seu despejo em linhas de água, vias públicas e terrenos.

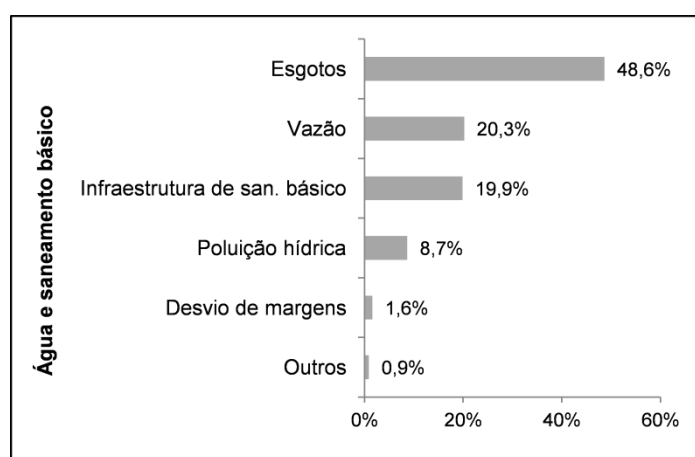


Gráfico 6.5 - Perfil das reclamações sobre água e saneamento básico.

A seguir, destacam-se as reclamações sobre *vazão* de água, conforme revela o gráfico abaixo. Com exceção das *cheias* que apresentam os menores valores observados, as demais subcategorias revelam uma distribuição relativamente uniforme, tendo predominado as *inundações de terrenos*. No caso das *inundações de terrenos* e *inundações de vias*, que foram alvo de parte considerável das reclamações sobre *vazão*, obsevou-se um grande acúmulo de água nos picos de chuvada. Essas situações são decorrentes de uma elevada impermeabilização dos solos e da incapacidade de os sistemas coletores de águas pluviais suportarem a grande vazão de água a que são submetidos. O *escoamento superficial* revela igualmente a baixa infiltração de água e, conseqüentemente, o seu maior escoamento, resultando em problemas ligados à drenagem das águas.

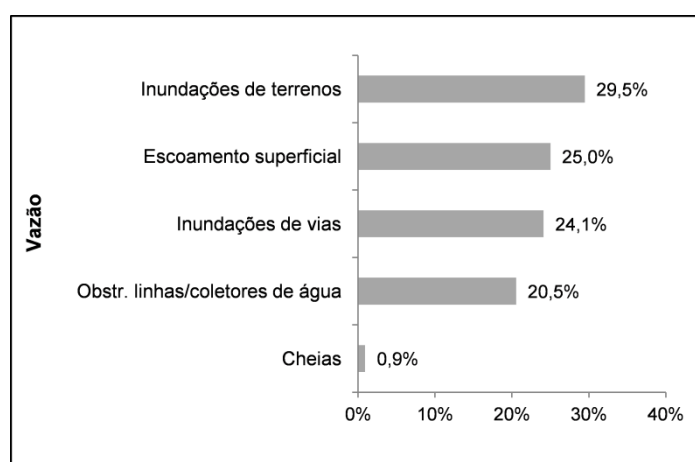


Gráfico 6.6 - Perfil das reclamações sobre vazão.

As reclamações relacionadas com a *infraestrutura de saneamento básico* abrangem uma grande diversidade de problemas reportados no gráfico 6.76. As reclamações sobre *fuga em torneiras/contadores* de água predominam sobre as demais, seguidas da *obstrução de coletores/valas hidráulicas*, do *abastecimento* e da *ausência de coletores de águas residuais*. A seguir, evidenciam-se a *drenagem, recolha e tratamento de águas residuais*, a *ausência de rede de saneamento* e a *ausência de tampas de saneamento*. A *água de abastecimento imprópria*, a *monitorização da qualidade da água* e os *arejadores mecânicos danificados* constituem as subtipologias com menor intensidade de reclamações.



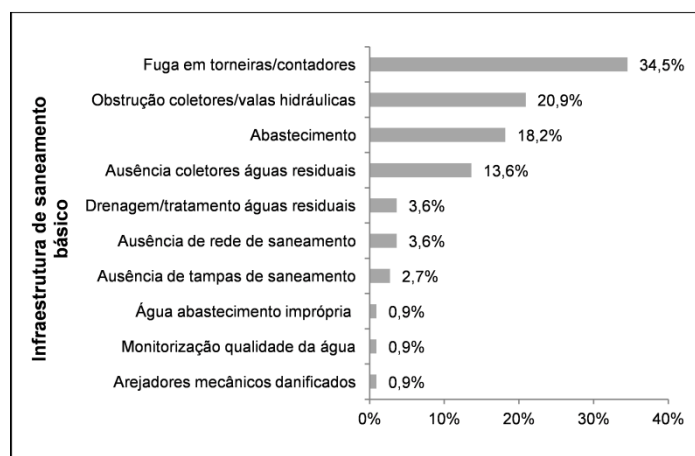


Gráfico 6.7 - Perfil das reclamações sobre infraestrutura de saneamento básico.

As subtipologias predominantes das reclamações sobre *infraestrutura de saneamento básico* referem-se aos problemas cujos efeitos são mais perceptíveis ou aos problemas que causam prejuízos económicos à população. Por exemplo, a *fuga em torneiras/contadores* acarreta o aumento das faturas de água dos reclamantes, a *obstrução de coletores/valas hidráulicas* pode dar origem a alagamentos em vias públicas nos picos de chuvada, os problemas ligados ao *abastecimento* afetam diretamente a população, privando-a do fornecimento de água para o consumo e o uso doméstico, além de resultar em prejuízos económicos para a Autarquia e, finalmente, a *ausência de coletores de águas residuais* reflete a ausência da rede pública de saneamento. Com exceção da *monitorização da qualidade da água* e dos *arejadores mecânicos danificados*, que representam problemas de ordem estrutural, as restantes subtipologias referem-se a problemas que interferem diretamente no quotidiano e na qualidade de vida das populações.

No caso das reclamações sobre *poluição hídrica*, identificam-se diferentes fontes de poluição ou de contaminação, cuja distribuição é reportada no gráfico 6.77. As reclamações sobre contaminação por *espécies infestantes*, nomeadamente a *Legionella*<sup>40</sup>, revelam a maior frequência observada. Apesar de não constituir um problema visível a olho nu, levantou-se a questão sobre a eventual utilização dos fontanários para banhos por parte dos turistas na altura do Campeonato “EURO 2004” decorrido no município de Aveiro. A seguir, a poluição por *óleos/gasóleos* são resultantes do derrame de combustíveis em linhas de água por parte de empresas do setor automobilístico e do derrame de óleos provenientes de atividades do setor alimentício e de embarcações, sendo que uma pequena parte dessas exposições está associada à poluição da Ria de Aveiro. Com a mesma frequência de reclamações, identificam-se os *produtos químicos*<sup>41</sup> e os

<sup>40</sup> A *Legionella* é uma bactéria comum que pode ser encontrada naturalmente em recursos hídricos, tais como rios, lagos ou represas, usualmente em pequenas quantidades. Dos recursos naturais, esses organismos passam para recursos hídricos artificiais, podendo causar a “Doença do Legionário” (European Working Group for Legionella Infections, 2005).

<sup>41</sup> Os tipos de produtos químicos não estão especificados nos processos consultados.

*esgotos* como fontes de poluição. Segue-se a *contaminação de poços*, revelando fontes difusas, tais como fezes de animais, gasóleo e silo agrícola. A contaminação de *águas de abastecimento* por fossas e os *efluentes industriais*, tais como as pastas de papel, constituem as fontes de poluição hídrica com frequências médias. Por ordem de importância, as próximas subtipologias observadas são a poluição advinda das *atividades agropecuárias*, referindo-se à contaminação dos recursos hídricos adjacentes, e os *jacintos*, que são consideradas espécies infestantes cujo cultivo é expressamente proibido em todo o território nacional. Com os menores valores observados, destacam-se os *herbicidas*, a contaminação de *lençóis freáticos*, a *proliferação de algas em água do mar* e a *descarga ilegal de efluentes*. As reclamações sobre contaminação por herbicidas estão associadas aos terrenos de cultivo situados próximos às linhas de água. Os lençóis freáticos sofreram a contaminação por silos agrícolas. As restantes fontes de poluição referem-se à proliferação de algas em água do mar e à descarga ilegal de efluentes nas linhas de água detetadas através do odor ou da alteração da coloração da água.

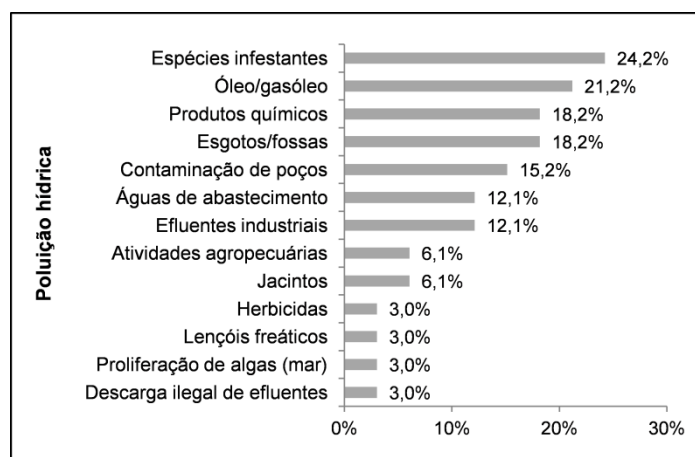


Gráfico 6.8- Perfil das reclamações sobre poluição hídrica.

O *desvio de margens* refere-se aos processos erosivos resultantes das alterações de margens e o consequente arraste de solos. Essas reclamações refletem a movimentação de terras devido à erosão hídrica, a formação de ravinas em taludes, a execução de aterro, provocando alterações na topografia do terreno e na bacia hidrográfica local, a alteração do curso de leito do rio e a movimentação de terras junto às linhas de água.

Retomando a distribuição do total de reclamações (gráfico 6.72), e na sequência das reclamações sobre *água e saneamento básico*, tem-se os protestos sobre *resíduos sólidos*, cujas subcategorias são apresentadas no gráfico abaixo. Os *depósitos a céu aberto* representam a subcategoria mais expressiva, seguidos das exposições sobre *deposição inadequada de resíduos*. A seguir, destacam-se as reclamações sobre *recolha*, *entulhos*, *danos a contentores*, *resíduos verdes* e *sucata*. Em menor grau, evidenciam-se a *ausência/insuficiência de equipamentos de recolha*, a

*limpeza/manutenção dos equipamentos de coleta, os resíduos industriais e os depósitos de pneus.*

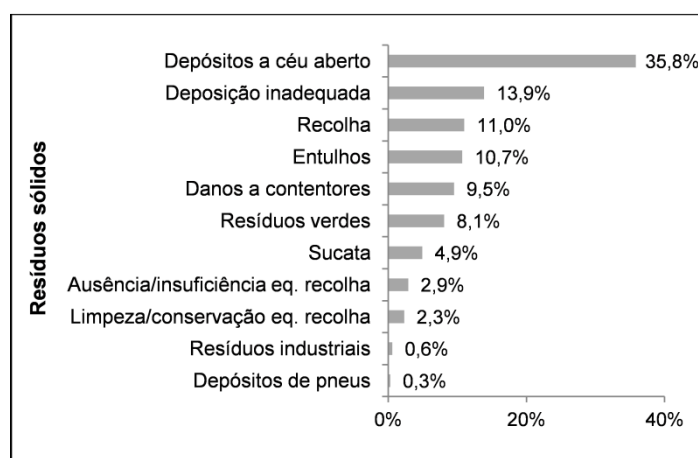


Gráfico 6.9 - Perfil das reclamações sobre resíduos sólidos.

No geral, as reclamações sobre *depósitos a céu aberto* referem-se à deposição de resíduos em terrenos de particulares. Observa-se, portanto, um montante considerável de problemas ambientais causados pelas próprias populações locais. A mesma análise pode ser aplicada à *deposição inadequada* de resíduos, visto que essa tipologia de problema abrange deposições de resíduos de origem doméstica em vias públicas ou calçadas. Adicionalmente, a *deposição inadequada* acarreta a obstrução ou o impacto visual no espaço público. A categoria *recolha de resíduos* refere-se às reclamações sobre a ineficiência dos serviços prestados pelos municípios. As reclamações sobre *entulhos* sinalizam a deposição ilegal de sobras de materiais de construção civil, normalmente em terrenos. Os *danos a contentores* refletem tanto as atitudes de vandalismo, observadas em alguns documentos consultados, como a falta de manutenção dos equipamentos de coleta, estando sob a responsabilidade das Autarquias ou das empresas concessionadas. Os *resíduos verdes* referem-se às reclamações sobre restos de podas depositados em terrenos. Tal como o verificado com os *entulhos*, as reclamações sobre *sucatas* estão associadas à deposição ilegal desses materiais em terrenos.

A *ausência/insuficiência de equipamentos de coleta*, apesar da baixa frequência de reclamações, sinaliza tanto a ausência ou a má distribuição dos contentores, como também a resistência da população relativamente às deslocamentos necessários para a deposição dos resíduos nos contentores, conforme constatado na consulta das queixas dessa natureza. A *limpeza/manutenção dos equipamentos de coleta* refere-se às reclamações em que foram observadas más condições de limpeza ou de conservação desses equipamentos. Por último, identificam-se as reclamações sobre *resíduos industriais* e *depósitos de pneus* em terrenos.

A seguir aos *resíduos sólidos*, e com valores médios, destacam-se as reclamações sobre *vetores/insetos*, que ocupam a quarta posição em frequência. As subcategorias predominantes são os *ratos*, os animais não especificados classificados como *bichos*, os *insetos* e as *cobras*. Com frequências reduzidas de reclamações, identificam-se as *carraças* e as *pulgas*, tal como evidencia o gráfico abaixo. As reclamações sobre *vetores/insetos* ocorreram, na maior parte dos casos, concomitantemente às queixas sobre *habitações/terrenos abandonados*, sobretudo os *silvados*, devido às condições de insalubridade observadas nesses ambientes.

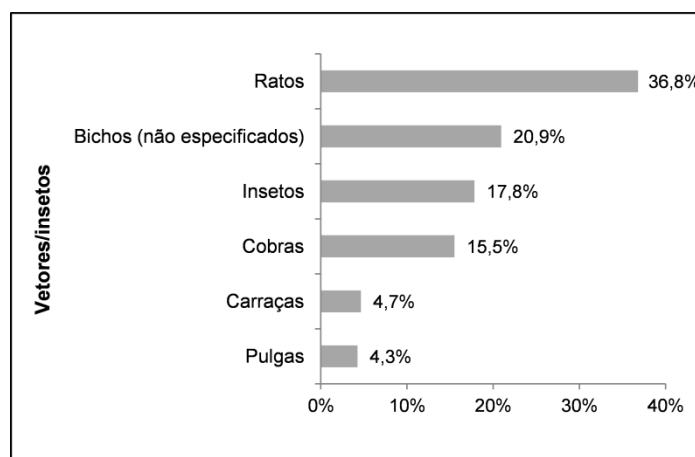


Gráfico 6.10 - Perfil das reclamações sobre vetores/insetos.

Seguindo-se a ordem de importância, evidenciam-se as reclamações sobre *maus cheiros*, cuja distribuição é apresentada no gráfico 6.80. Globalmente, observa-se a predominância dos maus cheiros de origem orgânica resultantes das condições de insalubridade, nomeadamente os odores advindos dos *esgotos*, dos *dejetos de animais*, do *lixo/chorume* e dos *currais*. A seguir, destacam-se os maus cheiros provenientes dos *fumos*, normalmente associados às chaminés, e do *setor de serviços*, referindo-se aos odores causados por empresas do ramo da restauração, padarias, pinturas de automóveis, entre outros. Por último, identificam-se os maus cheiros associados aos *combustíveis*, ao *setor industrial* e aos *fogos*. As reclamações classificadas como *não especificados* somam 4% do total, estando associadas aos maus cheiros cuja origem é desconhecida.

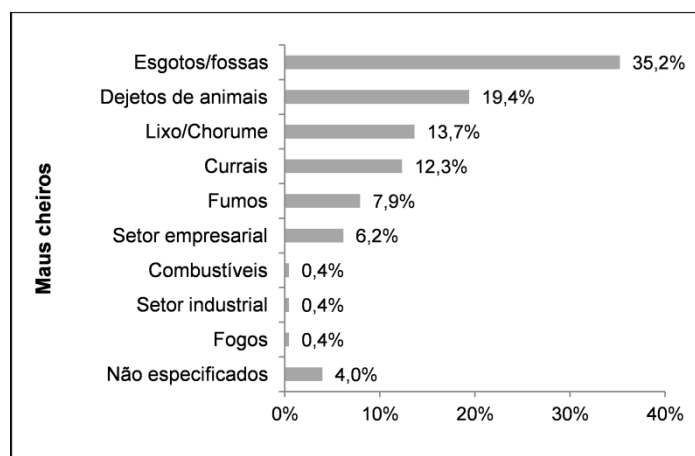


Gráfico 6.11 - Perfil das reclamações sobre maus cheiros.

Na sequência das reclamações sobre *maus cheiros*, observam-se as exposições sobre *ruído*, conforme mostra o gráfico 6.81. O *setor de serviços* está na origem de aproximadamente 59% das reclamações, referindo-se a uma série de atividades comerciais e de prestadores de serviços, tais como cafés, bares, restaurantes, oficinas de automóveis, obras, ginásios, entre outros. Com valores médios, evidenciam-se os ruídos provenientes do *ladrar de cães* e da *vizinhança*. Embora essas subcategorias remetam a problemas de vizinhança, manteve-se a distinção do *ladrar de cães* dos demais problemas enquadrados em ruído de *vizinhança* devido ao maior volume de reclamações observado no primeiro caso. As exposições classificadas como ruído de *vizinhança* referem-se a situações diversificadas, tais como o ruído proveniente máquinas de lavar, portões elétricos, currais domésticos, conversas de vizinhos e sistemas de aquecimento. A seguir, o *setor industrial*, *as fontes desconhecidas*, o *tráfego* e as *instituições religiosas* apresentam os menores valores observados. As reclamações enquadradas no *setor industrial* referem-se a um conjunto diversificado de atividades, nomeadamente fábricas de estofos, papel e mármore, transformação de pedra, transformação de metal, ferragens, carpintaria e setor industrial não especificado. As reclamações sobre *tráfego* foram observadas em locais de grande fluxo de veículos, normalmente nas proximidades das estradas nacionais ou das autoestradas. Por último, as *instituições religiosas* refletem os incômodos advindos dos sinos de igrejas e, em menor medida, dos cultos religiosos. As reclamações classificadas como “fontes desconhecidas” estão associadas às exposições cujas fontes de ruído não foram especificadas.

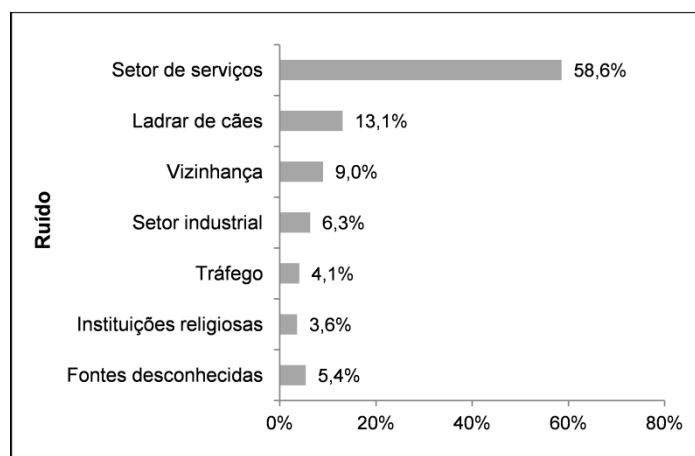


Gráfico 6.12 - Perfil das reclamações sobre ruído.

Ainda em proporções médias, destaca-se a *limpeza/conservação dos espaços públicos*, conforme revela o gráfico abaixo.

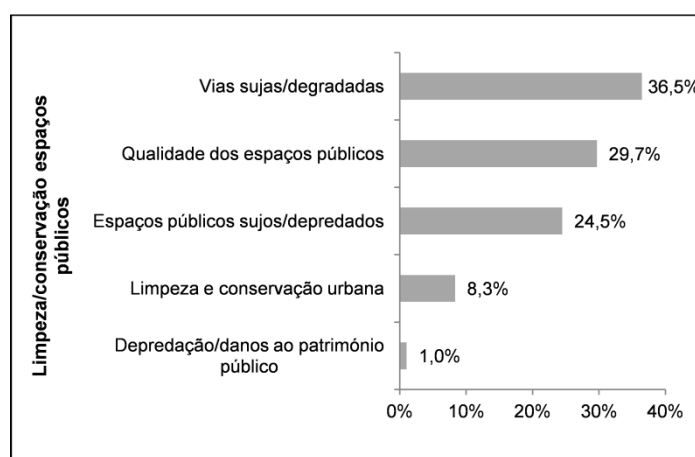


Gráfico 6.13 - Perfil das reclamações sobre limpeza/conservação dos espaços públicos.

Por ordem de importância, as *vias sujas/degradadas* apresentam os maiores valores observados, somando 36,5% do total. A seguir, foram observadas as reclamações sobre *qualidade dos espaços públicos* e os *espaços públicos sujos/depredados*. As reclamações classificadas como *qualidade dos espaços públicos* referem-se sobretudo à *falta de iluminação* e à *falta de pavimentação*, perfazendo juntas 72,2% do total, tal como revela o gráfico 6.83. Foram também evidenciados problemas ligados à infraestrutura urbana, nomeadamente a *falta de sinalização* e a falta de mecanismos de dissuasão da velocidade de veículos, tais como as *lombadas*, a *instalação elétrica em mau estado*, a *falta de muros de apoio* para a proteção de peões e de animais e a *falta de passeio*. Demais problemas como *reservatórios de água descobertos*, *calçadas escorregadias* e *ausência de espaços verdes* para recreação constituíram também objeto de reclamações por

parte dos cidadãos. Essa classificação chama a atenção para problemas estruturais dos espaços públicos e para a segurança pública, uma vez que foram evidenciadas situações de perigo iminente aos cidadãos, tais como os reservatórios de água descobertos e as calçadas escorregadias.

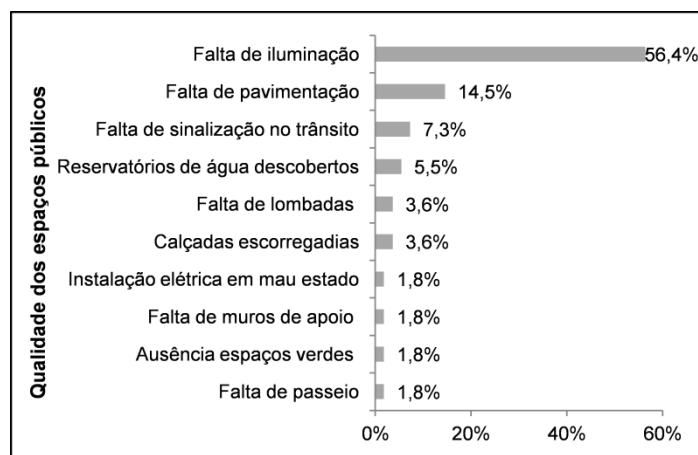


Gráfico 6.14 - Perfil das reclamações sobre qualidade dos espaços públicos.

Os *espaços públicos sujos/degradados* abrangem um conjunto vasto de reclamações que remetem aos problemas ligados à sua limpeza, manutenção e conservação que estão sob a responsabilidade das Câmaras Municipais. Nessa classificação, predominam os *passeios degradados* e as *árvores a invadirem a via pública*, abrangendo 49% do total. Por ordem de importância, foi observado um segundo grupo de reclamações sobre *banheiros públicos degradados*, *jardins públicos sem manutenção*, *poeiras de obras*, *escadarias públicas em mau estado*, *praias sujas*, *pérgulas mal conservadas* e *folhagens* em vias públicas. As demais subcategorias revelam uma grande diversidade de problemas, sobretudo relacionados com a falta de limpeza e de manutenção dos espaços públicos, tais como *abrigos de autocarro depredados*, *buracos em ponte* e *areias em via pública*. O gráfico abaixo mostra a distribuição das categorias identificadas.

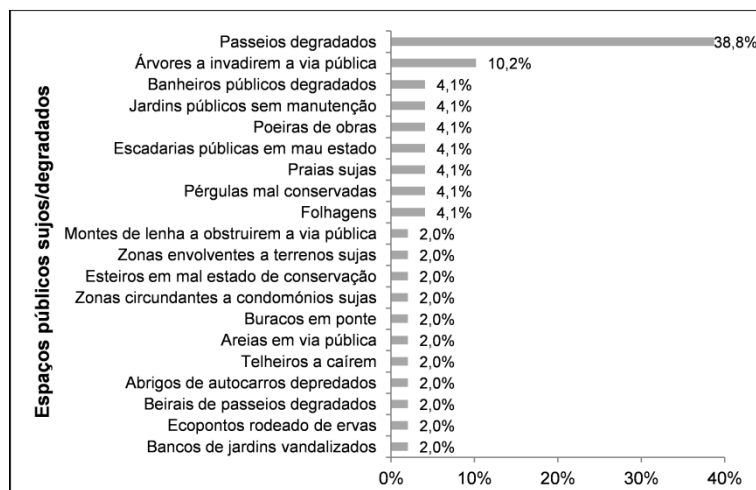


Gráfico 6.15 - Perfil das reclamações sobre espaços públicos sujos/degradados.

A seguir, apresentam-se as subcategorias das tipologias de problemas ambientais menos referidos nas reclamações, nomeadamente *veículos/materiais abandonados*, *atividades/explorações irregulares*, *ar*, *danos à vegetação*, *danos à fauna* e *poluição dos solos*. Os *veículos ligeiros* constituem a subcategoria predominante das reclamações sobre *veículos/materiais abandonados*, com 83,5% do total. A seguir, e em proporções reduzidas, evidenciam-se os *materiais* abandonados nas vias públicas, referindo-se aos materiais de construção, estruturas metálicas e contentores, os *veículos pesados*, nomeadamente os camiões e os autocarros, as *roullotes* e as *gruas*. Com a menor frequência de reclamações, observa-se o abandono de *embarcações*, *reboques* e *tapumes*, conforme mostra o gráfico a seguir.

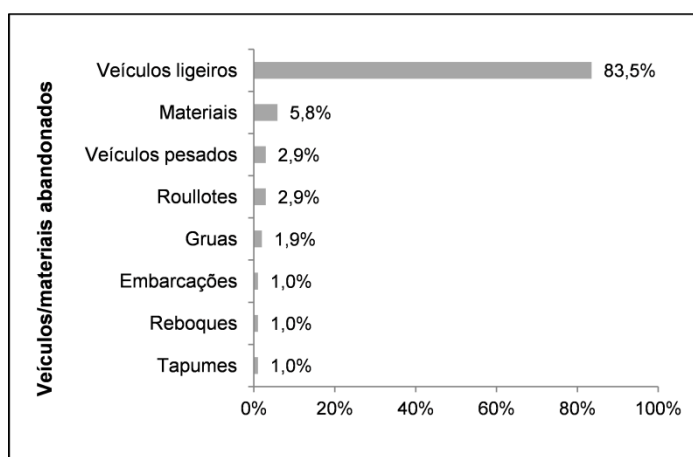


Gráfico 6.16 - Perfil das reclamações sobre veículos/materiais abandonados.



Por ordem de frequência, as *atividades/explorações irregulares* constituem a próxima categoria, observando-se a predominância das queixas sobre *exploração/criatório de animais*. Em menores proporções, seguem-se o *setor de serviços*, a *extração de inertes*, as *sucateiras* e, por último, os *depósitos de madeira*, tal como mostra o gráfico abaixo.

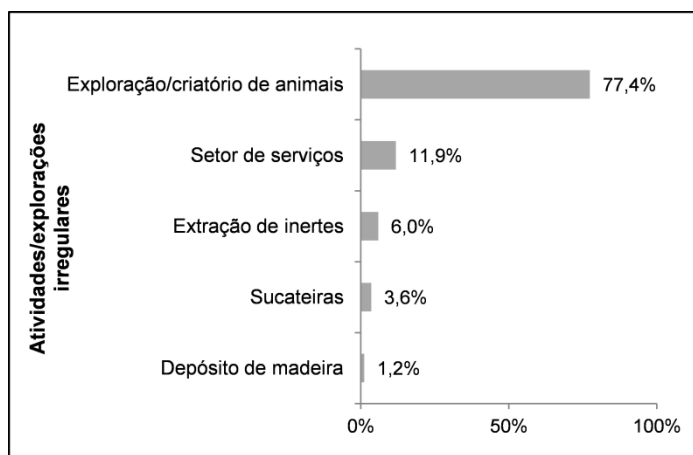


Gráfico 6.17 - Perfil das reclamações sobre atividades/explorações irregulares.

As reclamações sobre *exploração/criatório de animais* referem-se especialmente aos *currais*<sup>42</sup> de bovinos. Em menor medida, seguem-se as *pocilgas*, os *galinheiros*, as *vacarias*, os *canis*, os *poleiros de aves* e os *pombais*. Por fim, identifica-se uma atividade irregular cujo setor não foi especificado, conforme revela o gráfico a seguir.

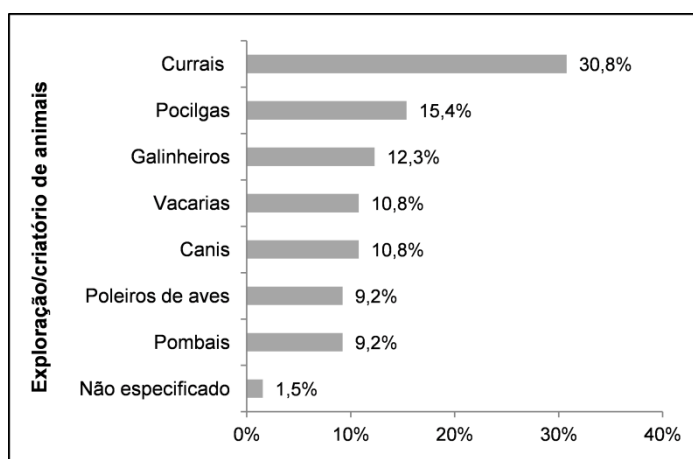


Gráfico 6.18- Perfil das reclamações sobre exploração/criatório de animais.

<sup>42</sup> Os currais são discernidos das vacarias por não estarem exclusivamente associados aos bovinos.

As atividades irregulares classificadas como *setor de serviços* referem-se sobretudo às *carpintarias/serralherias* e às oficinas de *pintura de automóveis* irregulares. As demais atividades apresentam a mesma proporção de reclamações, conforme evidencia o gráfico 6.88.

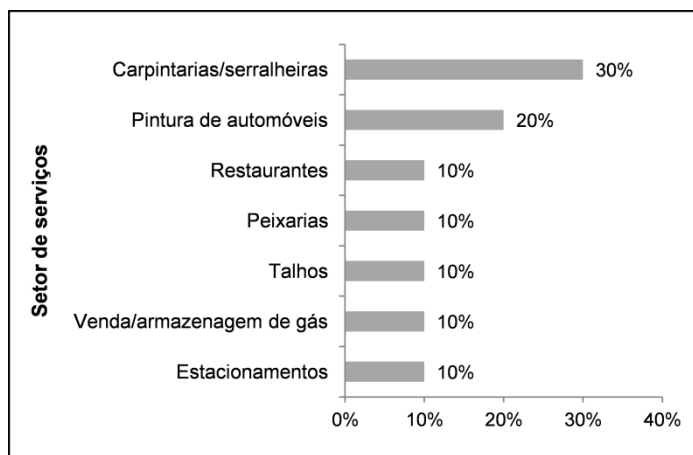


Gráfico 6.19 - Perfil das reclamações sobre atividades irregulares - setor de serviços.

Retomando o gráfico 6.86, as reclamações classificadas como *extração de inertes* referem-se à *exploração de areia* e, em menor medida, à *exploração de saibro*. Na sequência, identificam-se as reclamações sobre *ar*, em especial *fumos/fuligens* e *emissões atmosféricas*, que juntas perfazem 88,5% do total. Em menores proporções, seguem-se as reclamações sobre *poeiras*, *chuva negra* e *fogos*, conforme apresenta o gráfico 6.89.

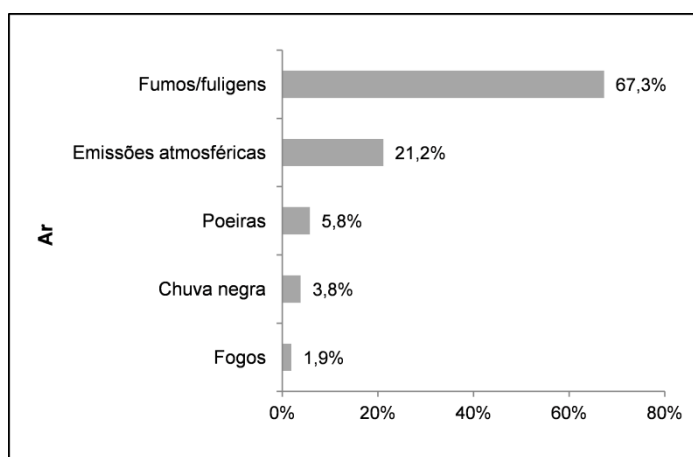


Gráfico 6.20 - Perfil das reclamações sobre ar.

Os *danos à vegetação/jardins públicos* constituem a categoria subsequente, em especial os problemas classificados como *árvores a morrer* e *danos a jardins*, somando juntos 44,4% do total. Em iguais proporções, tem-se os *prejuízos a áreas verdes*, as *queimadas*, os *cortes de árvores*, as

*floreiras vandalizadas* e os *danos a árvores*. O gráfico 6.90 revela a distribuição das subcategorias identificadas.

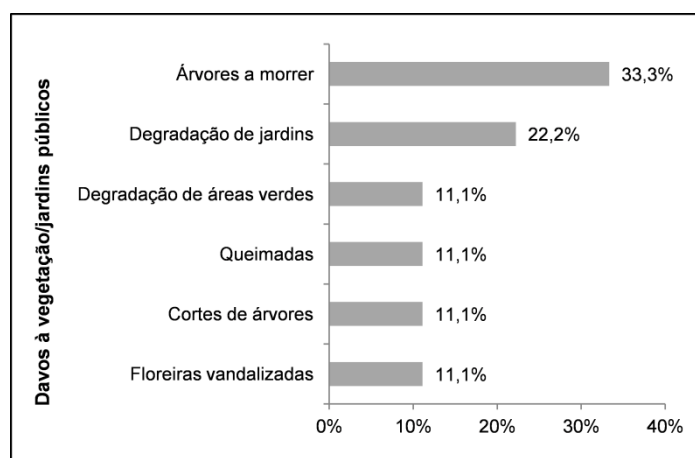


Gráfico 6.21 - Perfil das reclamações sobre danos à vegetação/jardins públicos.

Com os menores valores observados, identificam-se os protestos sobre *danos à fauna e poluição do solo*. A *mortandade de peixes* constitui a principal preocupação relativa aos *danos à fauna*, seguida da *mortandade de patos/cegonhas* e, por último, dos *animais selvagens maltratados*, conforme mostra o gráfico 6.91. As categorias predominantes relativas à morte de animais estão relacionadas com o uso abusivo de agroquímicos. A reclamação sobre *animais selvagens maltratados* diz respeito a uma coruja aprisionada e visivelmente prostrada devido às más condições de abrigo e de alimentação a que foi submetida. As reclamações classificadas como *poluição do solo*, apresentadas no gráfico 6.92, possuem como origem principal a contaminação por *óleos*, especialmente os lubrificantes de automóveis e, em proporções inferiores, a contaminação por *herbicidas*.

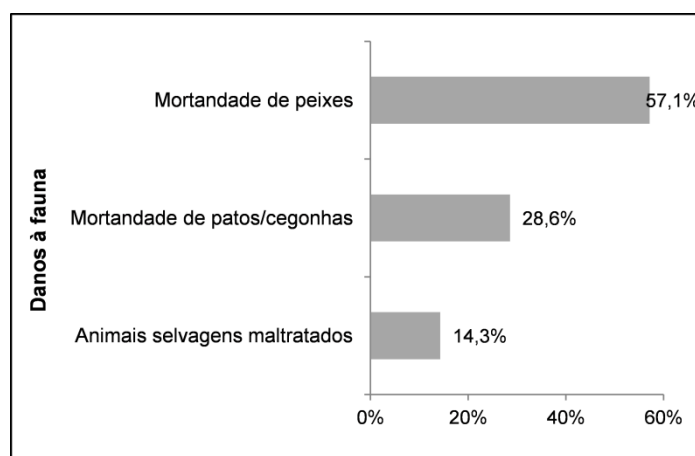


Gráfico 6.22 - Perfil das reclamações sobre danos à fauna.

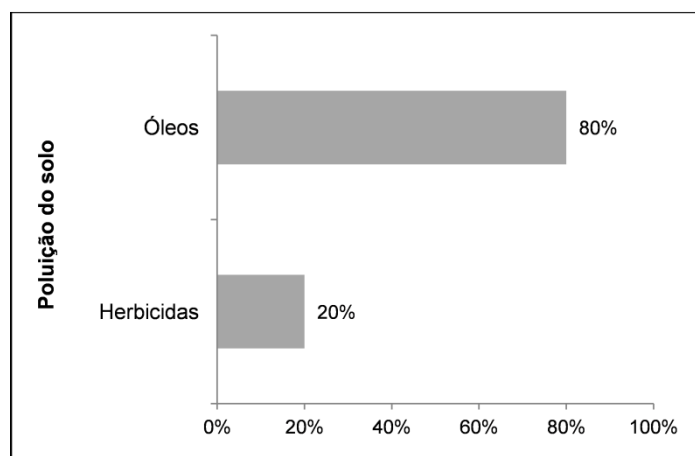


Gráfico 6.23 - Perfil das reclamações sobre poluição do solo.

Finalmente, analisam-se as reclamações classificadas como “outros”, que não se enquadram no perfil padrão observado. Retomando a definição apresentada no capítulo anterior, consideram-se as “reclamações em que não foram observados impactos ambientais diretos, mas que constituíram agentes potenciais de danos ambientais e que foram alvo de atenção por parte da população, tendo motivado a apresentação de protestos formais. Referem-se ainda às reclamações advindas de ‘outras incomodidades’” (Carvalho, 2007). Por ordem de importância, os *cães vadios/abandonados* apresentam o maior número de reclamações, com 17,4% do total. A seguir, assinalam-se as reclamações sobre *árvores em risco de queda* e *contentores mal posicionados*, ambas com 9,8% do total, os *dejetos de animais*, com 5,4%, os *animais mortos* encontrados em vias públicas ou em terrenos e os *contadores de água avariados*<sup>43</sup>, ambos com 4,9%. Com frequências reduzidas, identifica-se um conjunto diversificado de problemas, tais como o uso de herbicidas, o desperdício energético, os silos agrícolas, o vazamento de gás, as queimadas, as penas de pombas a provocarem sujidade em edifícios, a construção em zonas de proteção especial, os depósitos de aterros, a instalação de antenas de telemóveis, entre outros. Embora algumas reclamações remetam a problemas ambientais com impactos negativos consideráveis, tais como o *desperdício energético* e a construção em *zonas de proteção especial*, a sua baixa frequência e a incompatibilidade com os tipos de problemas não justificam a sua classificação como categorias de análise.

<sup>43</sup> As reclamações classificadas como *contadores de água avariados* referem-se às queixas pelo aumento dos valores na fatura e não propriamente pelo desperdício de água.

### ***A Ria de Aveiro e as reclamações associadas***

Contrariamente ao esperado, a Ria de Aveiro foi alvo de apenas cinco reclamações, estando associadas à poluição desse recurso hídrico ou à mortandade de peixes exclusivamente no município de Aveiro, conforme sintetiza o quadro 6.19. Os problemas foram predominantemente observados nos canais urbanos da Ria e, em menor medida, nos canais localizados na zona industrial.

Três das exposições foram submetidas no ano de 2002, sendo que a primeira alerta a Câmara Municipal para o lançamento de esgotos e de óleos usados de automóveis num canal da Ria de Aveiro, situado em Cacia. A segunda exposição refere-se à morte de peixes na Pateira da Taboeira, localizada na freguesia de Esgueira, zona industrial de Aveiro, e a terceira denuncia o derrame de esgotos provenientes de uma pastelaria num canal central da Ria, na freguesia da Glória. Em 2003, foi apresentada uma exposição sobre o derrame de efluentes domésticos sem tratamento para a Ria de Aveiro e outra sobre o despejo de óleo proveniente de uma embarcação abandonada no canal de São Roque, situado na freguesia da Vera Cruz.

As exposições sobre a Ria foram apresentadas por dois tipos de reclamantes, as associações locais e a GNR. Do total, duas delas não tiveram os reclamantes identificados. Além da Câmara Municipal de Aveiro, foram requeridos na resolução dos problemas o *setor de serviços*, o *setor industrial* e os *munícipes*, sendo também os responsáveis pelo lançamento de óleos e de efluentes para a Ria, a PSP e duas *instituições regionais* com responsabilidades delegadas na gestão dos recursos hídricos e dos recursos pesqueiros<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Especificamente no caso relativo à morte de peixes.

Quadro 6.19 - Análise dos processos de reclamação sobre a Ria de Aveiro.

Exposições	Data	Atores envolvidos	Natureza do problema ambiental	Análise Territorial	Resultados	Tempo de resolução
<b>Exposição 1</b>	2002	Reclamante: associação ambientalista local. Requerido: Câmara Municipal de Aveiro e setor industrial (ramo automobilístico). Responsável pelo problema ambiental: setor industrial (ramo automobilístico).	Poluição hídrica: lançamento de esgotos e óleos usados para a Ria.	Localização: canal da Ria situado em Cacia, zona industrial de Aveiro.	Resolução do processo de reclamação: arquivado. Resolução do problema de ambiente: resolvido.	Entre 1 semana e 1 mês.
<b>Exposição 2</b>	2002	Reclamante: associação ambientalista local. Requerido: Câmara Municipal de Aveiro, DRAOT e DRABL – Aveiro <sup>45</sup> . Responsável pelo problema ambiental: não identificado.	Danos à fauna: mortandade de peixes na Pateira da Taboeira.	Localização: Pateira da Taboeira, freguesia de Esgueira, zona industrial de Aveiro.	Resolução do processo de reclamação: arquivado. Resolução do problema de ambiente: resolvido.	Entre 1 e 2 anos.
<b>Exposição 3</b>	2002	Reclamante: não identificado. Requerido: Câmara Municipal de Aveiro e setor de serviços (pastelaria). Responsável pelo problema ambiental: setor de serviços (pastelaria).	Poluição hídrica: lançamento de esgotos para a Ria.	Localização: canal central urbano da Ria, freguesia da Glória.	Resolução do processo de reclamação: arquivado. Resolução do problema de ambiente: resolvido.	Entre 4 e 5 meses.
<b>Exposição 4</b>	2003	Reclamante: instituições policiais (GNR). Requerido: Câmara Municipal. Responsável pelo problema ambiental: não identificado.	Poluição hídrica: lançamento de efluentes doméstico sem tratamento para a Ria.	Localização: canal central urbano da Ria, freguesia da Glória.	Resolução do processo de reclamação: não identificada. Resolução do problema de ambiente: resolvido.	Não identificado.
<b>Exposição 5</b>	2003	Reclamante: não identificado. Requerido: Câmara Municipal, instituições policiais (PSP) e munícipe. Responsável pelo problema ambiental: munícipe.	Poluição hídrica: derrame de óleo de embarcação abandonada para a Ria.	Localização: canal de São Roque, freguesia da Vera Cruz.	Resolução do processo de reclamação: em aberto. Resolução do problema de ambiente: não resolvido.	Não identificado.

<sup>45</sup> Direção Regional de Agricultura da Beira Litoral (DRABL), atual Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro, DRAP Centro.

Das reclamações apresentadas, apenas uma não teve resolução aplicada até o período da consulta do processo<sup>46</sup>. A primeira situação teve uma resolução célere por parte da empresa reclamada, que procedeu ao reparo do sistema de efluentes uma semana após a notificação remetida pela Câmara Municipal. A segunda reclamação, relativa à morte de peixes, envolveu a colaboração de instituições regionais para a coleta e a análise de amostras de água com o intuito de diagnosticar a origem do problema. Não foi identificada a origem da morte dos peixes, mas tudo indica que estaria associada ao derrame de poluentes químicos. Durante o período em que decorreram as diligências, não se observaram mais mortes de peixes no local, o que poderá indicar que tenha sido um episódio isolado. Em referência à terceira exposição, foi realizado um estudo pela Divisão de Vias da Câmara Municipal de Aveiro com o objetivo de estabelecer as medidas necessárias ao equacionamento do problema. Após o envio da notificação pela Câmara Municipal, a empresa reclamada procedeu à ligação dos esgotos à rede pública de saneamento<sup>47</sup>. Como não foram identificados os responsáveis, a reclamação sobre o despejo de efluentes na Ria apresentada em 2003 foi resolvida pela própria Câmara Municipal. A reclamação referente ao abandono da embarcação foi acompanhada pela Divisão de Ambiente com a colaboração da PSP. O reclamado foi notificado pela PSP para proceder à remoção da embarcação, com prazo estipulado de 30 dias. A notificação não havia sido cumprida até a data da consulta da tramitação do processo. Das resoluções identificadas, observam-se intervalos de tempo curtos, entre 1 semana e 1 mês, e intervalos de tempo médios a longos, variando de 4 meses a 2 anos.

#### **6.4.3.4. Análise territorial**

##### ***Distribuição territorial das reclamações por municípios***

A análise da distribuição territorial das reclamações revela uma maior frequência no município de Águeda, com mais de 38% do total. A seguir, destacam-se os municípios de Ovar, Aveiro e Ílhavo, com valores entre os 11,4% e os 18,9%. Em menores proporções, estão os municípios de Sever do Vouga, Murtosa e Oliveira do Bairro, perfazendo juntos pouco mais de 13%. Por último, observam-se os menores valores nos municípios de Estarreja e Vagos, tal como mostram o gráfico 6.93 e o mapa 6.17.

---

<sup>46</sup> Em Aveiro, a consulta aos processos de reclamação e respetiva tramitação decorreu no ano de 2008.

<sup>47</sup> Ambas exposições foram resolvidas entre a Câmara Municipal e os reclamados, não tendo sido necessária a colaboração de outras entidades.

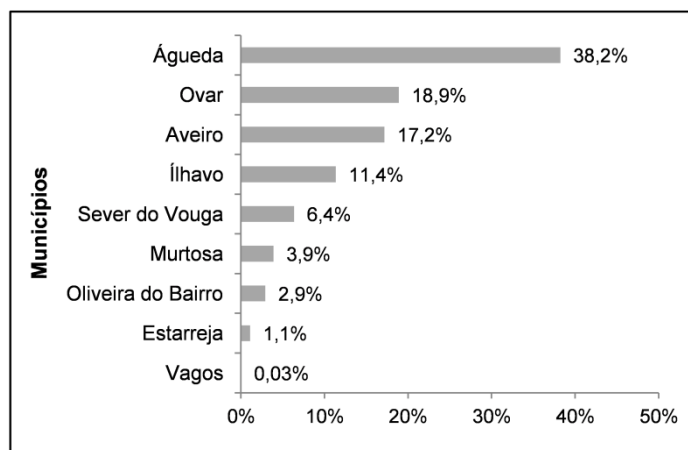


Gráfico 6.24 - Distribuição das reclamações por municípios.

A análise territorial revela uma maior concentração de reclamações nos municípios mais populosos que, por ordem, são Aveiro, Ovar, Águeda e Ílhavo. Juntos, esses municípios abrangem 69% da população total. Embora não obedeçam a ordem indicada, os municípios que possuem o maior número de reclamações são também os mais populosos e os mais urbanizados. A análise comparada entre a frequência de reclamações e o número populacional, apresentada no gráfico 6.94, revela que, embora tenha sido identificada uma certa correlação, não se evidencia proporcionalidade entre os fatores.

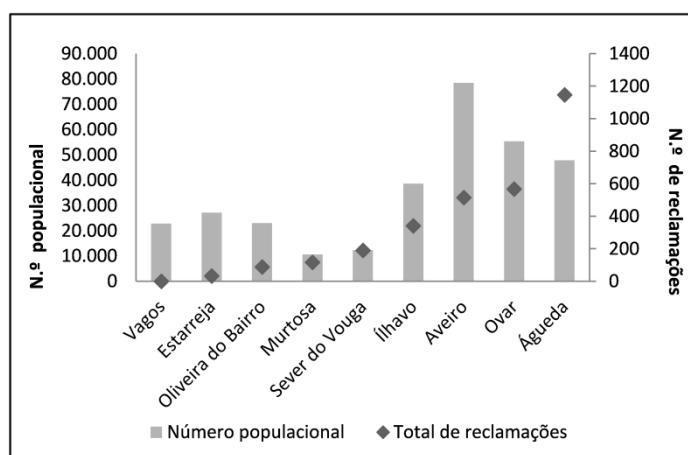
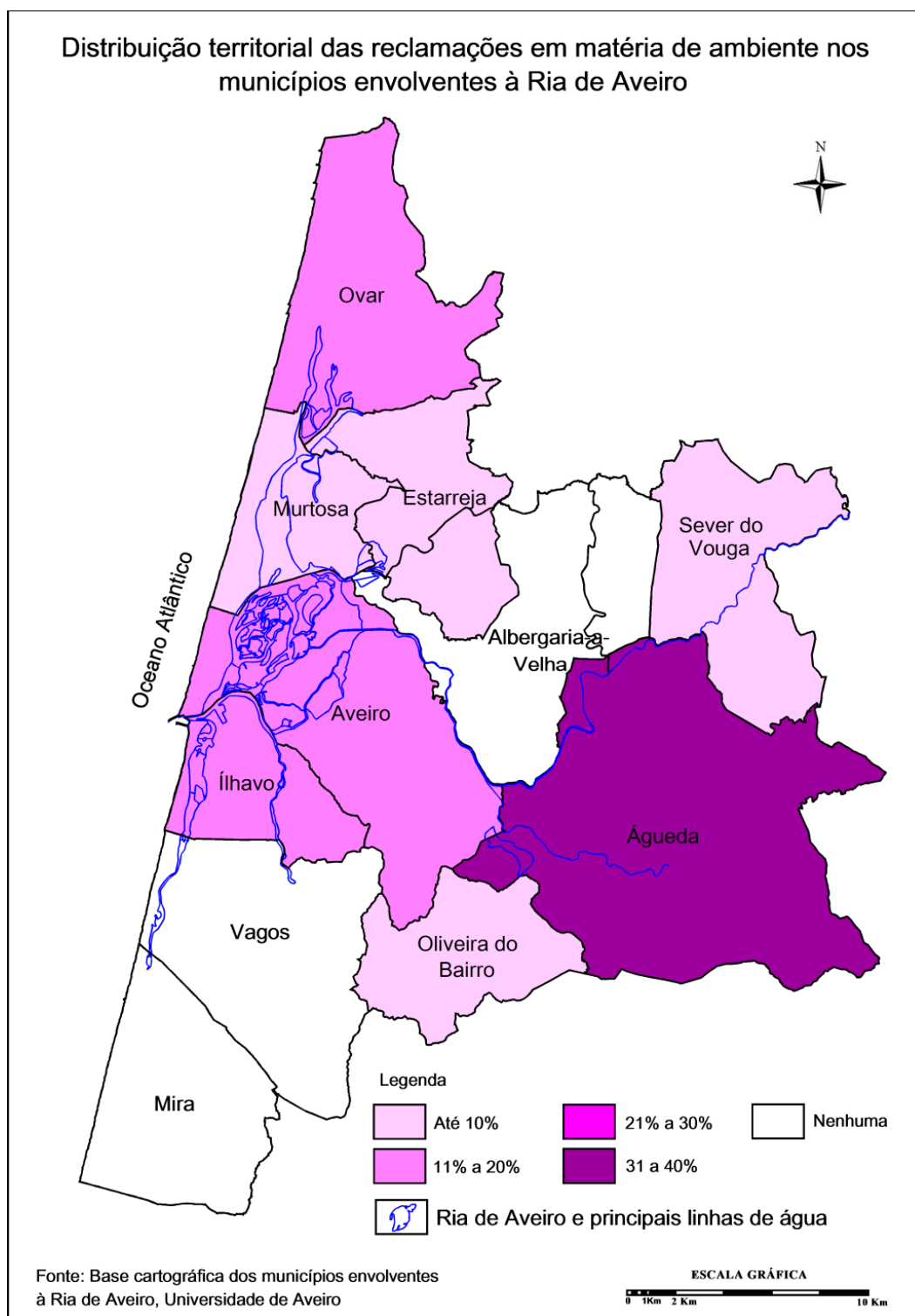


Gráfico 6.25 - Relação entre n.º populacional e n.º de reclamações.





Mapa 6.1- Distribuição das reclamações por municípios.

A seguir, apresenta-se a distribuição territorial das tipologias de problemas ambientais mais referidos nas reclamações, nomeadamente *habitações/terrenos abandonados, água e saneamento básico e resíduos sólidos*.

### Habitações/terrenos abandonados

A análise da distribuição territorial das reclamações sobre *habitações/terrenos abandonados* por municípios revela uma maior concentração em Águeda, com 76,9% do total. Os restantes municípios apresentam valores substancialmente inferiores, situados entre 0,5% e 5,3%. Embora apresente um expressivo aglomerado urbano, sobretudo nas freguesias mais centrais, Águeda possui uma extensa área com características predominantemente rurais. Essa característica territorial poderá estar na origem do elevado número de queixas sobre *habitações/terrenos abandonados*, especialmente os *silvados*. O gráfico 6.95 e o mapa 6.18 ilustram os resultados dessa análise.

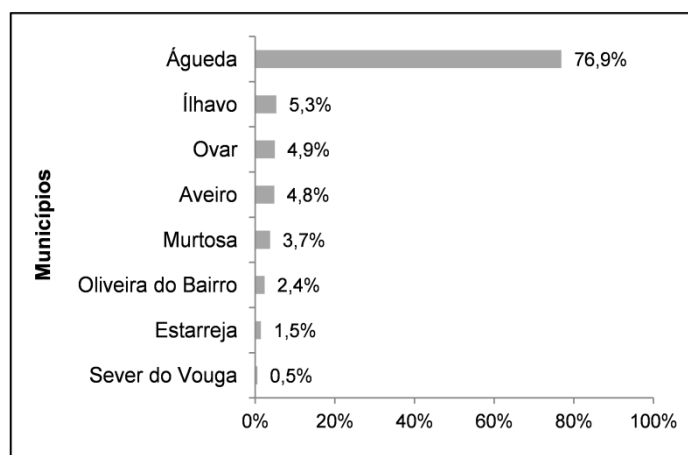
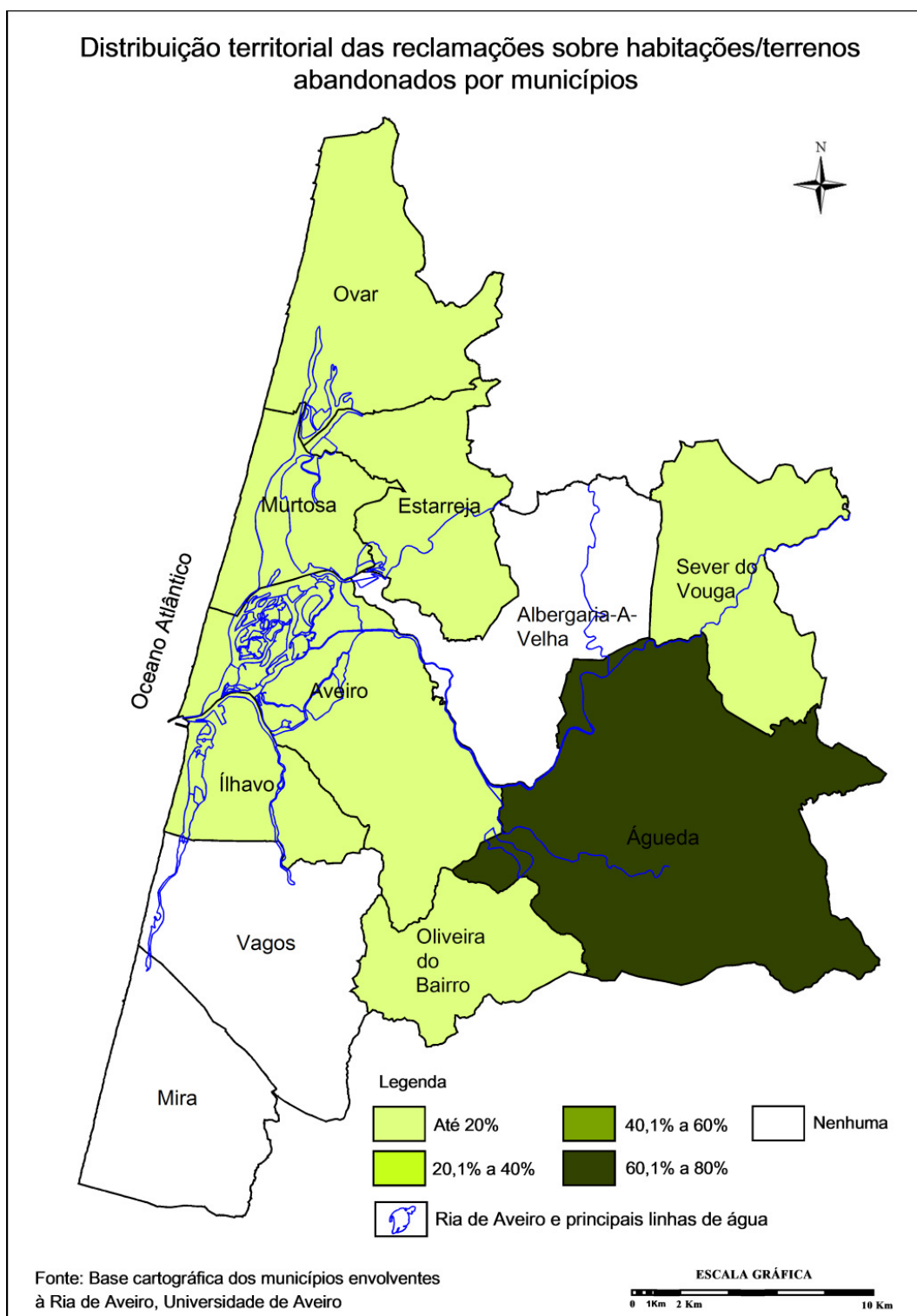


Gráfico 6.26 - Distribuição das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios.



Mapa 6.2 - Distribuição das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios.

### Água e saneamento básico

A distribuição territorial das reclamações sobre *água e saneamento básico* revela uma maior intensidade nos municípios mais populosos e com maior densidade urbana, nomeadamente Ovar, Águeda e Aveiro, perfazendo juntos mais de 70% do total, tal como apresentam o gráfico 6.96 e o mapa 6.19.

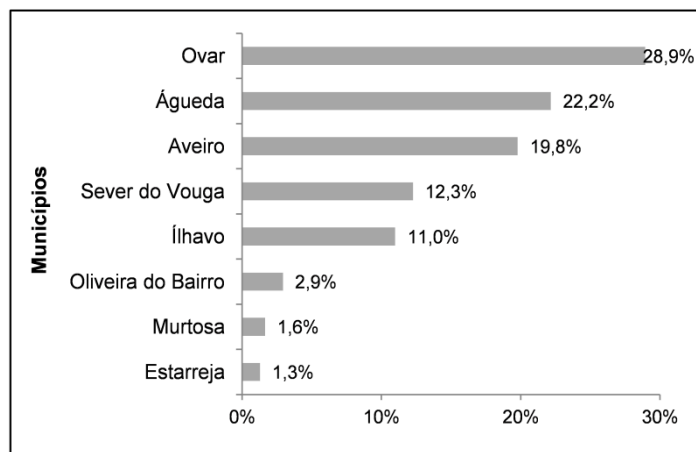


Gráfico 6.27 - Distribuição das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios.

A análise da relação entre a frequência de reclamações e a percentagem de área inundada por municípios, apresentada na tabela abaixo, revela que, com exceção de Oliveira do Bairro e Aveiro, a porção territorial ocupada por essas áreas não constitui necessariamente um fator determinante da maior frequência de reclamações nessa matéria.

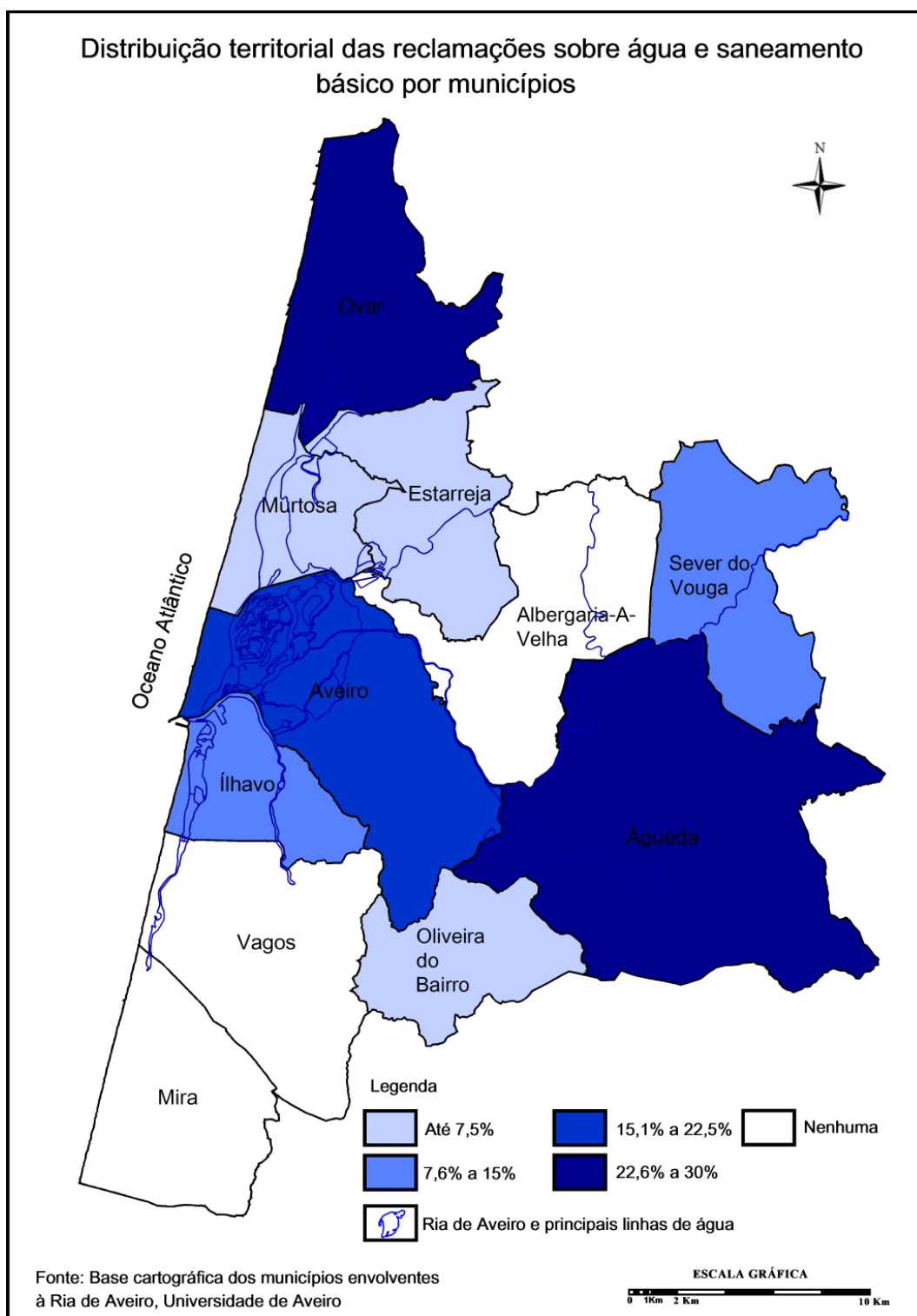
Tabela 6.1 - Frequência de reclamações e percentagem de área inundada por municípios.

Municípios	Frequência de reclamações <sup>48</sup>	Percentagem de área inundada <sup>49</sup>	Rácio entre a frequência de reclamações e a área inundada <sup>50</sup>
Estarreja	1,3%	22,9%	0,06
Aveiro	19,8%	11,9%	1,7
Águeda	22,2%	5,1%	4,36
Ovar	28,9%	9,2%	3,14
Murtosa	1,6%	10,9%	0,15
Ílhavo	11%	5,3%	2,08
Oliveira do Bairro	2,9%	3,3%	0,88
Sever do Vouga	12,3%	0,7%	17,6

<sup>48</sup> Com base no número total de reclamações sobre água e saneamento básico.

<sup>49</sup> Face à área total de cada município.

<sup>50</sup> Cálculo baseado na relação entre a percentagem de reclamações e a percentagem de área inundada. Os valores mais próximos a 1 correspondem às melhores correlações observadas (ver anexo 6.3).



Mapa 6.3 - Distribuição das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios.

### Resíduos sólidos

Igualmente ao observado na análise das reclamações sobre *água e saneamento básico*, as queixas sobre *resíduos sólidos* são mais frequentes nos municípios mais populosos e com níveis de urbanização mais elevados<sup>51</sup>, nomeadamente Aveiro, Águeda e Ovar, somando 81,8% do total. Os restantes municípios abrangem frequências situadas entre 0,6% e 6,9%, tal como mostram o gráfico 6.97 e o mapa 6.20.

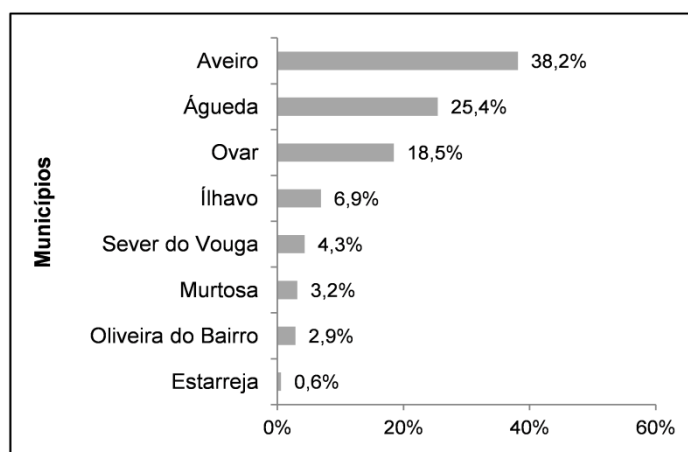
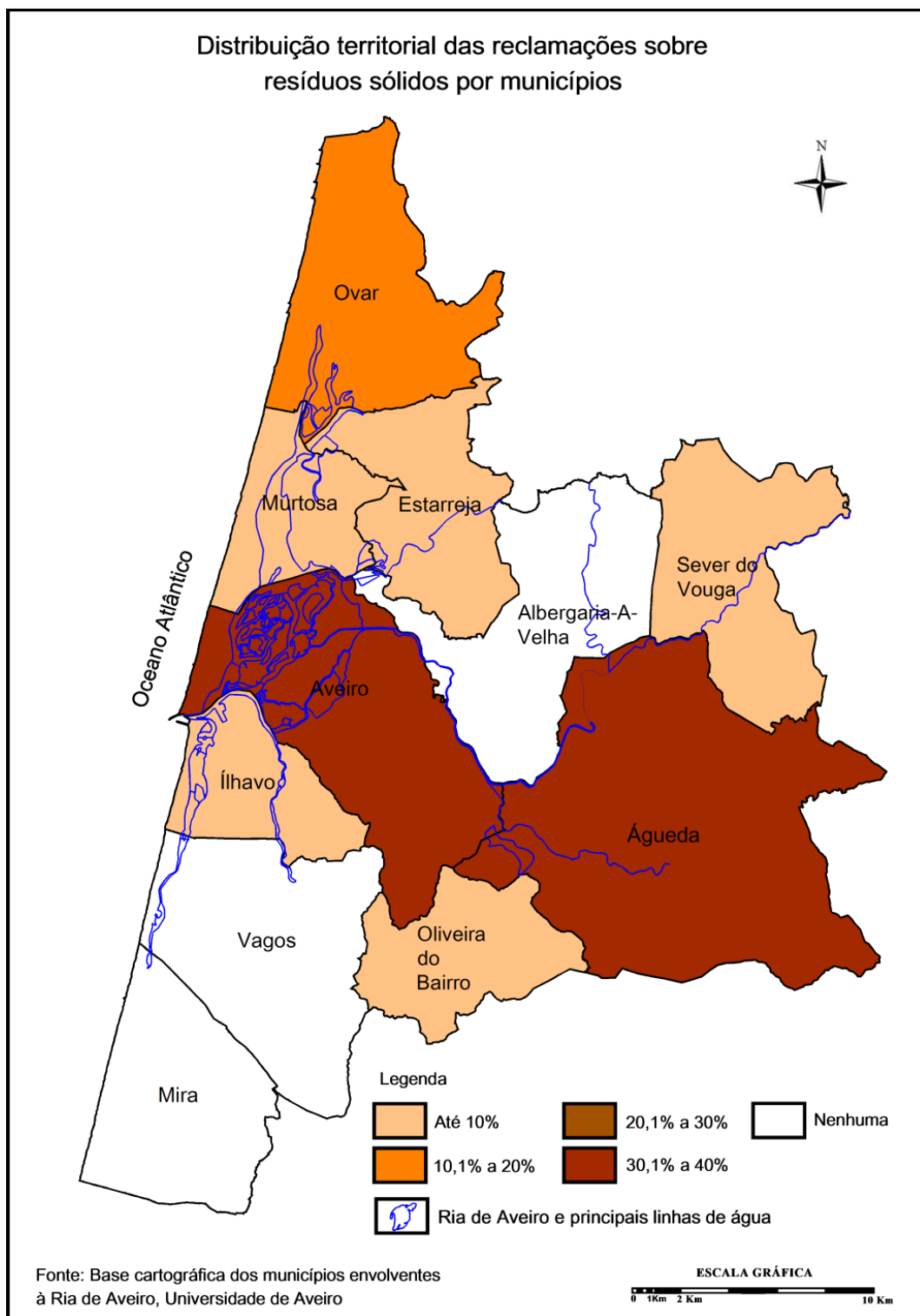


Gráfico 6.28 - Distribuição das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios.

<sup>51</sup> Ílhavo, embora apresente níveis de urbanização elevados, não se destaca pela frequência de reclamações nessa matéria.



Mapa 6.4 - Distribuição das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios.

### ***Distribuição territorial per capita das reclamações por municípios***

A partir dos dados demográficos dos municípios envoltantes à Ria de Aveiro, a análise da distribuição territorial *per capita* foi elaborada com base da relação “n.º de reclamações/população residente x 100”, conforme apresentam o gráfico 6.98 e o mapa 6.21.

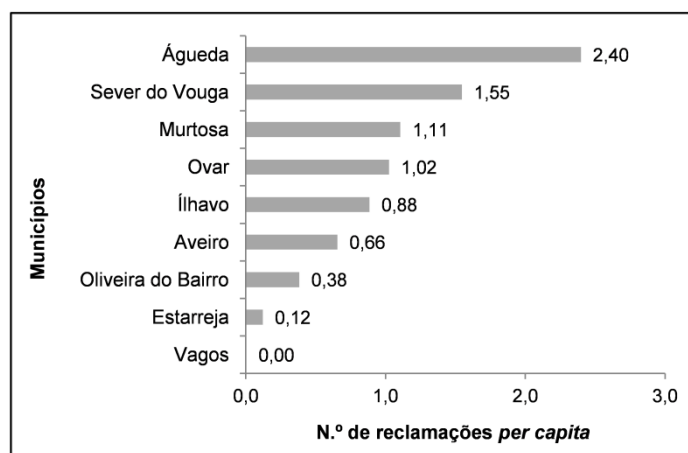
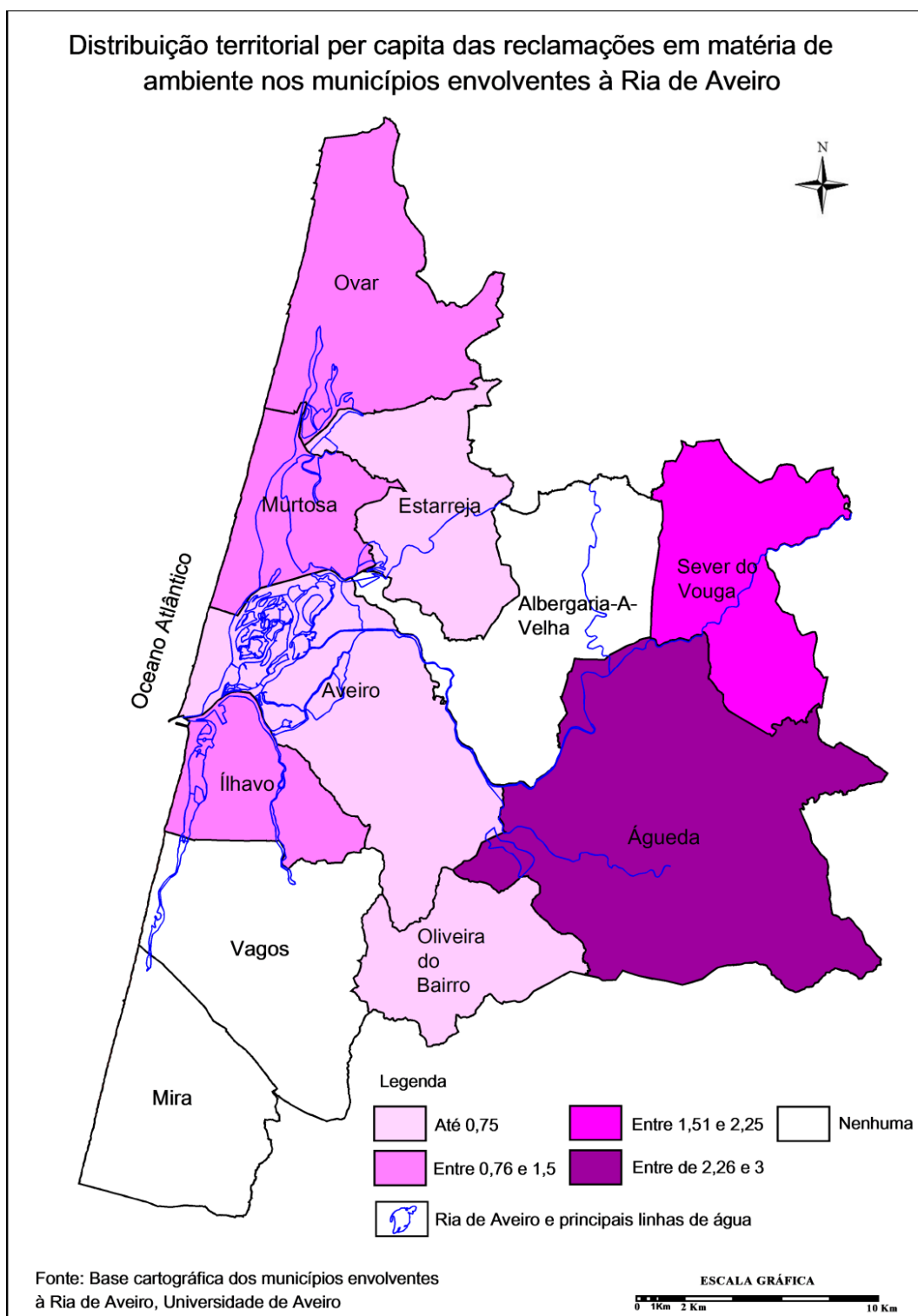


Gráfico 6.29 - Distribuição *per capita* das reclamações.





Mapa 6.5 - Distribuição *per capita* das reclamações por municípios.

Comparativamente à análise anterior apresentada no gráfico 6.93, é possível observar que Águeda permanece à frente em frequência de reclamações, enquanto que Oliveira do Bairro, Estarreja e Vagos mantêm a ordem apresentada, constituindo os municípios com os menores

valores observados. Os municípios de Sever do Vouga e Murtosa elevaram consideravelmente a frequência de reclamações na análise *per capita*. Em contrapartida, observa-se uma redução significativa na frequência de reclamações em Aveiro.

A análise mostra ainda que, contrariamente à tendência geral observada, em que predominam os municípios com maiores níveis de urbanização, a intensidade de reclamações *per capita* nem sempre apresenta uma relação direta entre esses fatores. Por exemplo, o municípios de Sever do Vouga e da Murtosa, com características predominantemente rurais, apresentam frequências de reclamação *per capita* elevadas. Já o município de Aveiro, que possui os maiores índices de urbanização, revela valores *per capita* reduzidos.

A análise *per capita* da distribuição territorial das tipologias de problemas ambientais mais frequentes revela diferenças na concentração de reclamações por municípios. As reclamações sobre *habitações/terrenos abandonados* permanecem com uma maior concentração no município de Águeda e com valores substancialmente inferiores nos restantes municípios, tal como mostram o gráfico 6.99 e o mapa 6.22.

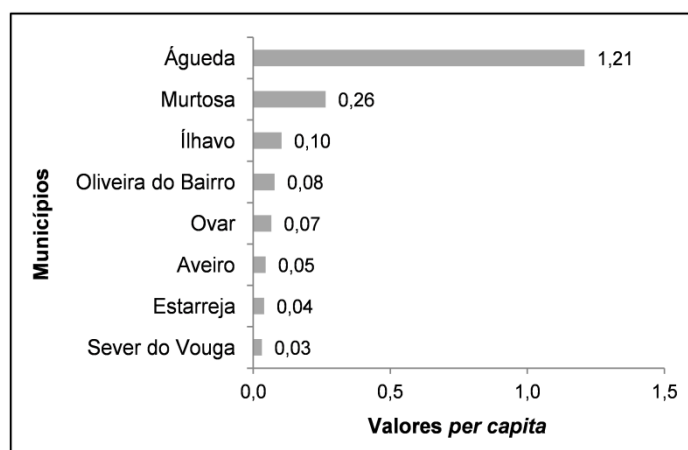
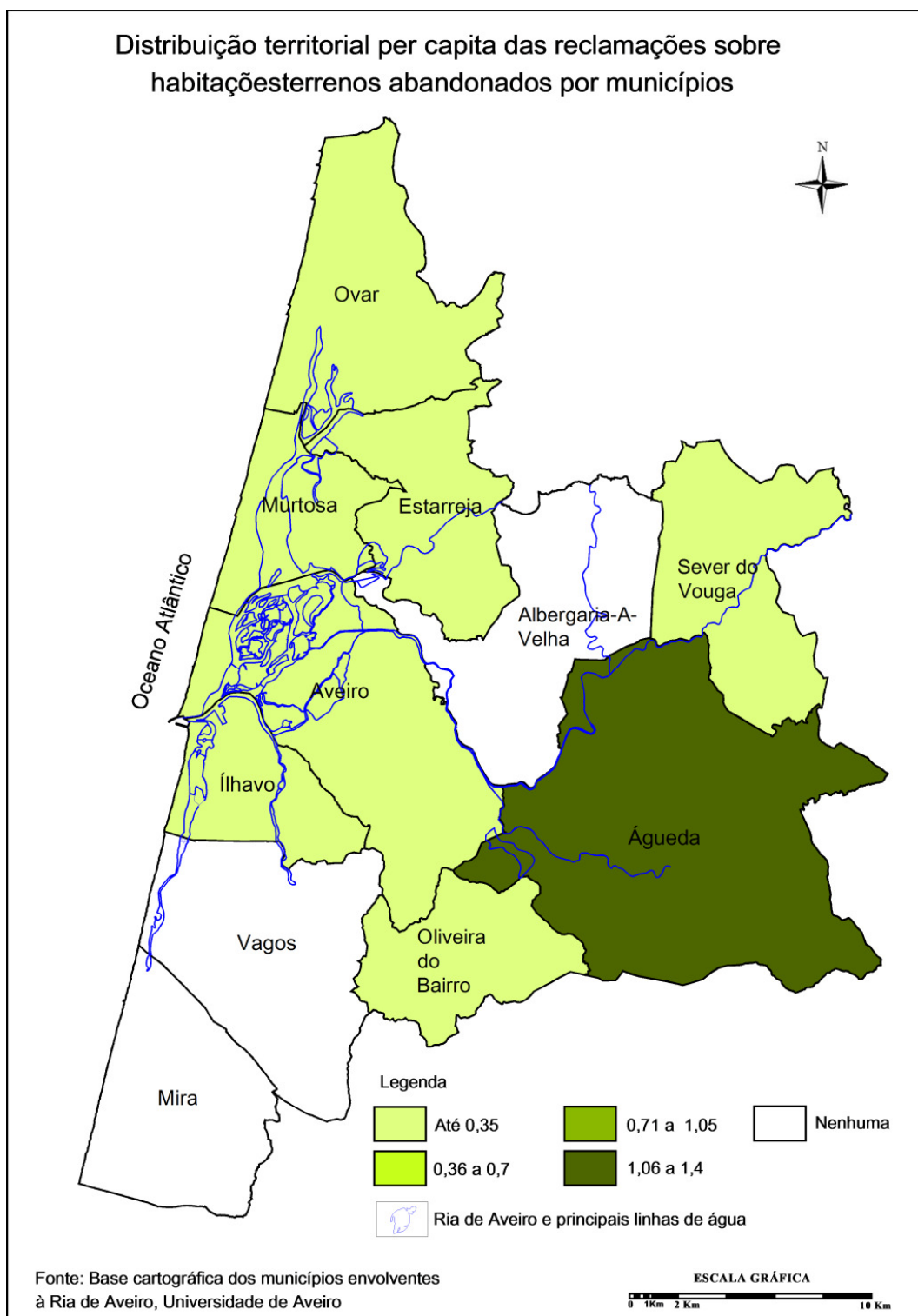


Gráfico 6.30 - Distribuição *per capita* das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios.



Mapa 6.6 - Distribuição *per capita* das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por municípios.

A distribuição territorial *per capita* das reclamações sobre *água e saneamento básico* revela uma maior concentração no município de Sever do Vouga, tal como mostra o gráfico abaixo. Na análise da distribuição em percentagem dessas reclamações, apresentada no gráfico 6.96, Sever do

Vouga apresenta níveis significativamente inferiores aos valores *per capita*. A seguir, destacam-se os municípios de Ovar e Águeda, que se distinguem pelo número populacional e pelos níveis de urbanização entre os mais elevados. Iguamente ao observado nos valores em percentagem, as menores intensidades são evidenciadas nos municípios com características predominantemente rurais.

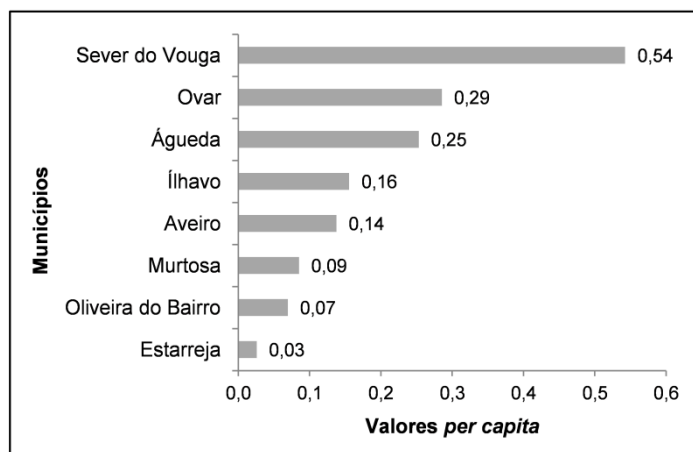
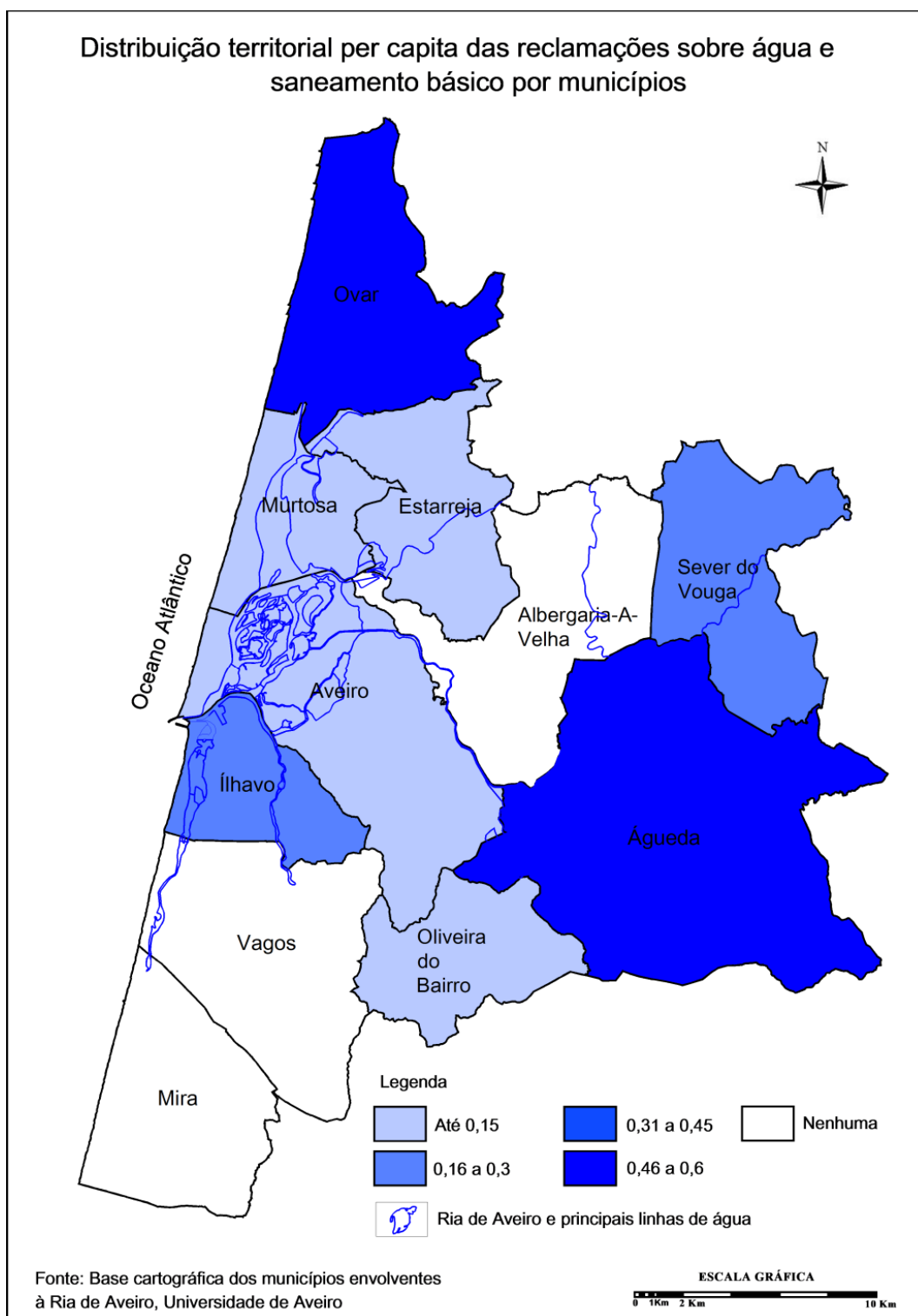


Gráfico 6.31 - Distribuição *per capita* das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios.



Mapa 6.7 - Distribuição *per capita* das reclamações sobre água e saneamento básico por municípios.

À semelhança dos valores em percentagem apresentados no gráfico 6.97, os valores *per capita* das reclamações sobre *resíduos sólidos* revelam uma maior concentração nos municípios mais populosos e urbanizados, nomeadamente Águeda e Aveiro. Os municípios de Sever do Vouga e

Murtosa elevaram subtilmente os valores *per capita* em relação à análise anterior. O gráfico 6.101 e o mapa 6.24 ilustram esses resultados.

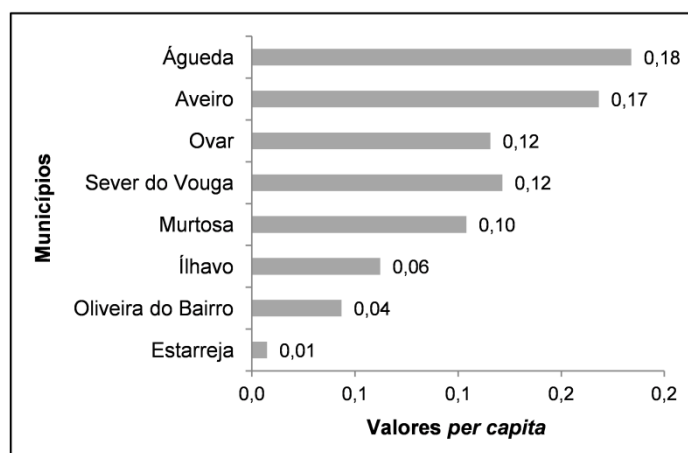
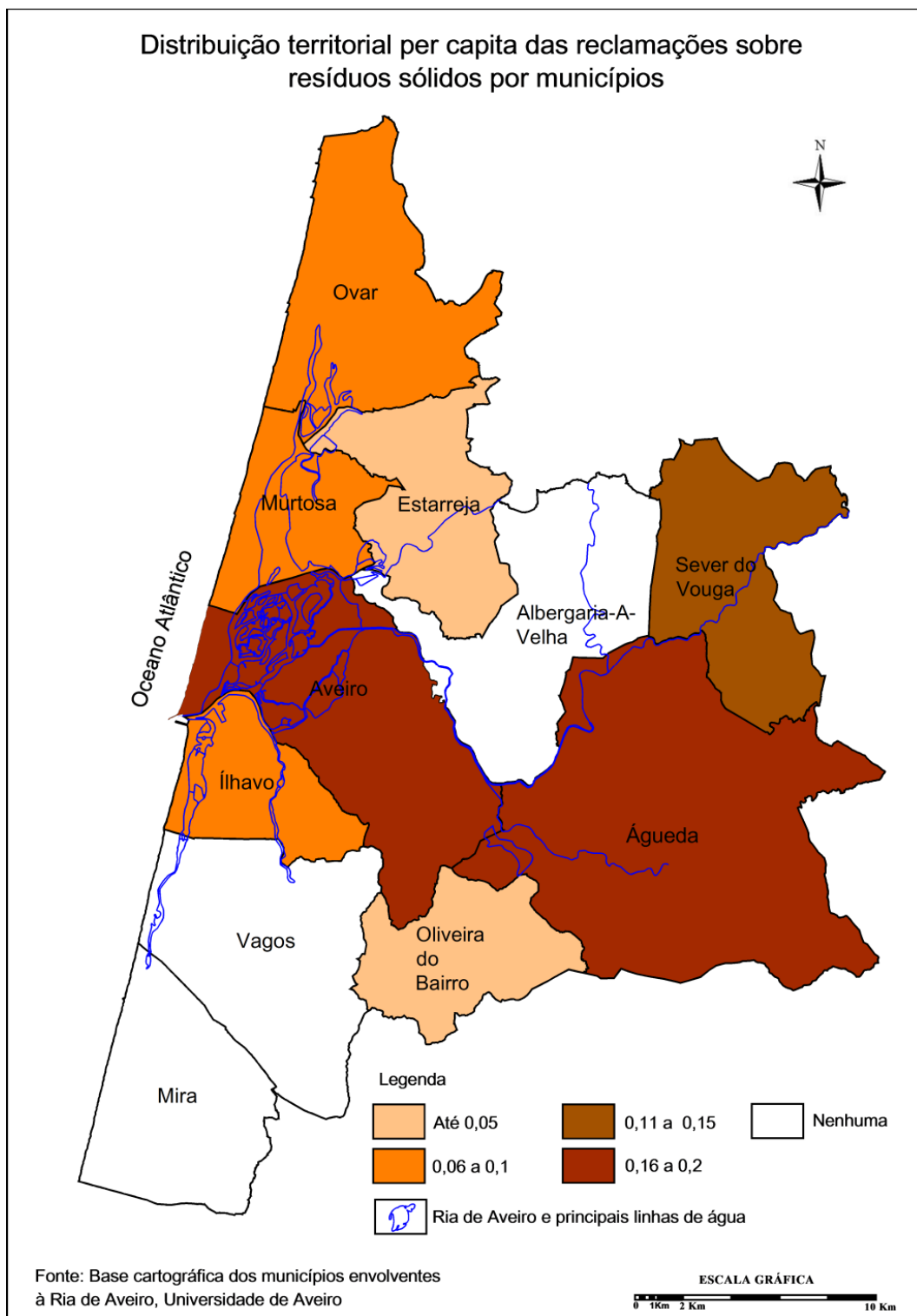


Gráfico 6.32 - Distribuição *per capita* das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios.



Mapa 6.8 - Distribuição *per capita* das reclamações sobre resíduos sólidos por municípios.

#### 6.4.3.5. Resolução dos processos de reclamação e dos problemas de ambiente

Na maior parte dos municípios, realizou-se a consulta da tramitação nos próprios processos de reclamação ou diretamente com os técnicos superiores e com os Vereadores responsáveis pelos assuntos ambientais. Nos municípios de Aveiro e Ílhavo, as resoluções dos processos de reclamação foram consultadas nos sistemas informáticos correspondentes.

##### **Resolução dos processos de reclamação**

O panorama da resolução dos processos de reclamação nos municípios em estudo é apresentado no gráfico a seguir. A maior parte dos processos de reclamação encontra-se *arquivada*, perfazendo 56,6% do total, enquanto que os processos *em aberto* apresentam valores médios, com 21,9%. Os processos *encaminhados às entidades exteriores responsáveis* representam apenas 1,5%. Finalmente, os processos cuja resolução não foi identificada somam 20% do total.

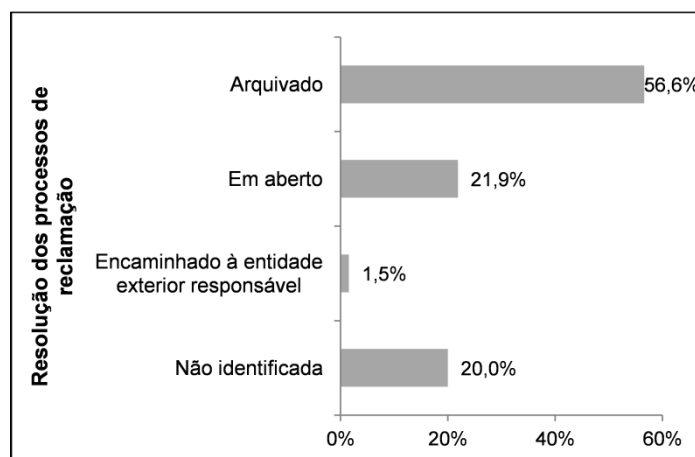


Gráfico 6.33 - Resolução dos processos de reclamação.

Esses resultados revelam que, embora a maior parte dos processos tenha sido arquivada, muitos permanecem em aberto ou sem resolução conhecida. Na maior parte dos casos, os processos arquivados foram acompanhados e/ou resolvidos pelas Câmaras Municipais. É importante salientar que os processos arquivados indicam, de modo geral, que os municípios estão a cumprir o dever de facultar respostas às exposições dos reclamantes, conforme a legislação aplicável discutida no capítulo 4. Não obstante, as medidas tomadas e respetiva eficácia na resolução dos problemas alvo de queixas não são registadas.



### Resolução dos Problemas de Ambiente

Os resultados apresentados no gráfico abaixo apontam para a resolução dos problemas de ambiente em 41,1% dos casos, seguida das resoluções *não identificadas*, com 34% do total. Os problemas de ambiente cuja resolução estava *em andamento* somam uma percentagem considerável, 18,9%. Com os menores valores observados, identificam-se as resoluções *não aplicáveis* e os problemas de ambiente *não resolvidos*. Igualmente ao observado na análise da resolução dos processos de reclamação, embora a maior parte dos problemas de ambiente tenha sido resolvida, as resoluções *não identificadas* representam uma parcela considerável do total, revelando falhas no registo dessa informação.

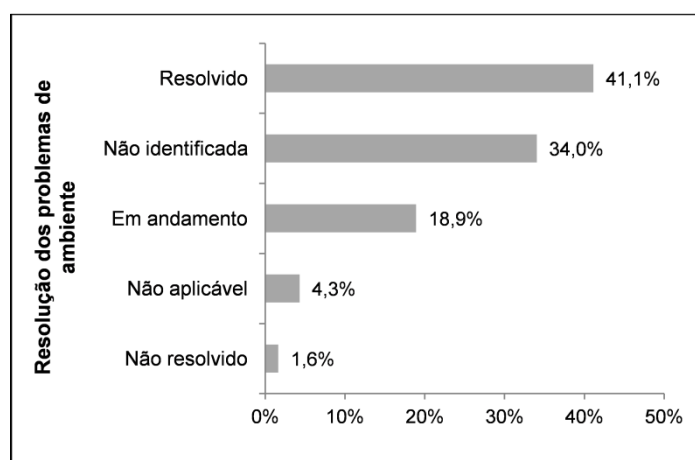


Gráfico 6.34 - Resolução dos problemas de ambiente.

### Arquivamento dos processos de reclamação

Os resultados mostram que a categoria *não identificado/em aberto* predomina sobre as demais, sinalizando que a maior parte dos processos de reclamação não possui data de arquivamento registada ou encontra-se em aberto. A resolução da maior parte dos processos registados decorreu em intervalos de tempo mais curtos, que vão desde *1 semana* até *3 meses*. A seguir, destacam-se um intervalo médio e outro mais extenso, entre *2 a 3 meses* e entre *6 meses a 1 ano*, e um intervalo mais curto, *até 1 semana*. Os intervalos *entre 1 e 2 anos* e *entre 4 e 5 meses* e os restantes intervalos *acima de 2 anos* apresentam os menores valores observados, tal como mostra o gráfico a seguir<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Relembrando que o arquivamento do processo de reclamação não significa, necessariamente, a resolução do problema de ambiente associado. Desta forma, não se analisa o intervalo de tempo entre a entrada dos processos de reclamação e a resolução dos problemas de ambiente, visto que não foram identificados registos pertinentes a essa análise.

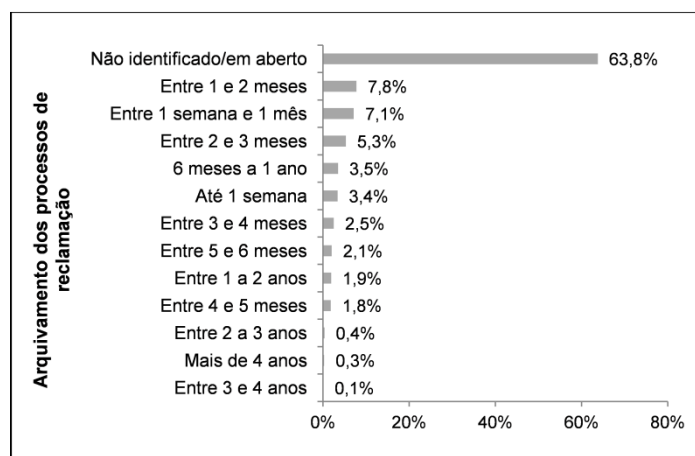


Gráfico 6.35 - Arquivamento dos processos de reclamação.

#### 6.4.4. Ponderação do estudo das reclamações com as percepções dos líderes locais

##### 6.4.4.1. Aferição com base nas entrevistas

Os resultados da análise comparativa são apresentados na mesma ordem de exposição dos resultados do estudo das reclamações. Inicialmente, analisa-se a evolução do número de reclamações ao longo dos anos, tal como mostra o gráfico a seguir. A maior parte das entrevistas realizadas revela uma tendência de evolução do número de reclamações, tendo sido classificados como *aumento substancial* e *subtil*. A seguir, os entrevistados apontam uma tendência de *estabilidade* e, por último, um *decréscimo* do número de exposições submetidas às Câmaras Municipais. As entrevistas revelam, em certa medida, uma concordância com o estudo das reclamações, tendo sido observado um aumento anual até o ano de 2005, seguido de um declínio nos dois últimos anos. Os entrevistados que alegam haver um aumento do número de reclamações destacam que essa tendência é justificada pelo maior conhecimento dos direitos por parte dos cidadãos, acompanhado de uma maior participação cívica, e não propriamente pelo agravamento dos problemas ambientais.

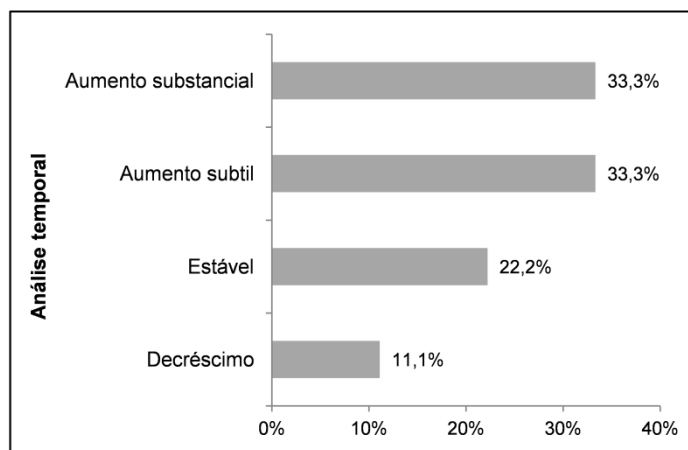


Gráfico 6.36 - Análise temporal da apresentação de reclamações.

A análise do perfil dos atores envolvidos revela uma grande concordância entre o estudo das reclamações e as percepções dos entrevistados. Em ambos os casos, os *municípios* são apontados como a categoria predominante de reclamantes seguidos das *instituições locais*, tal como mostra o gráfico a seguir.

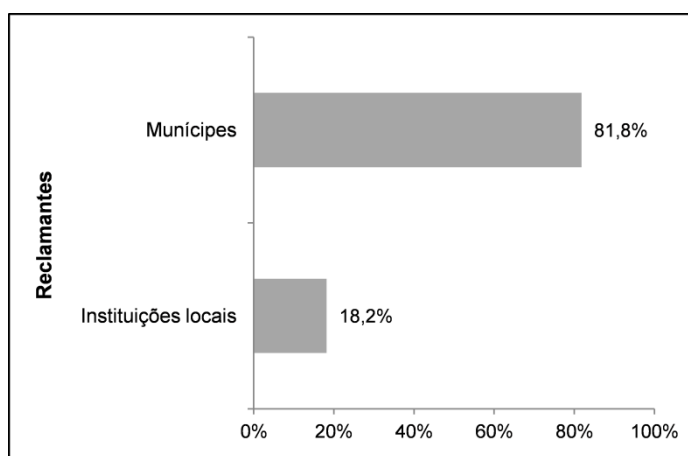


Gráfico 6.37 - Perfil dos reclamantes.

Conforme mostra o gráfico 6.107, os principais responsáveis pelos problemas ambientais são os próprios *municípios*. Embora não revelem a mesma ordem de importância, tanto o estudo das reclamações como as percepções dos entrevistados abrangem as mesmas categorias predominantes a seguir aos *municípios*, nomeadamente o *setor de serviços*, a *Câmara Municipal* e o *setor industrial*.

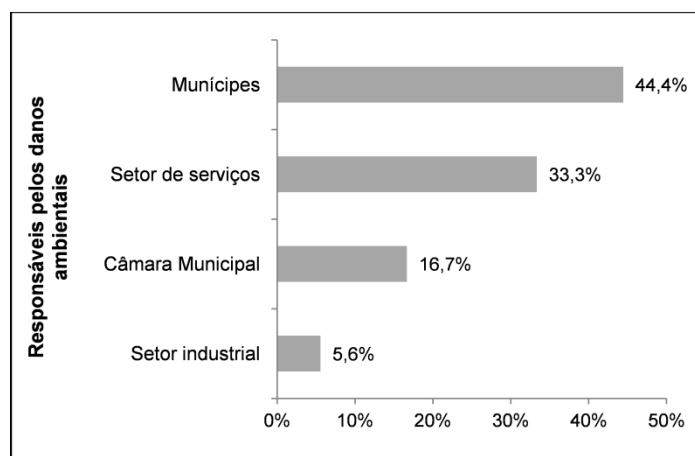


Gráfico 6.38- Perfil dos responsáveis pelos problemas ambientais.

Em ambos os casos, os principais requeridos na resolução dos problemas levantados pelos reclamantes são as próprias *Câmaras Municipais* e, em menores proporções, as *instituições policiais*, sobretudo a *GNR*. Comparativamente às percepções dos entrevistados, o estudo das reclamações revela uma menor diversidade de atores requeridos. Ao contrário do observado no estudo das reclamações, alguns dos responsáveis pelos problemas ambientais identificados no gráfico anterior, nomeadamente os *setores de serviços e industrial*, não são identificados pelos entrevistados como requeridos na resolução dos problemas levantados pelos queixosos, conforme revela o gráfico abaixo.

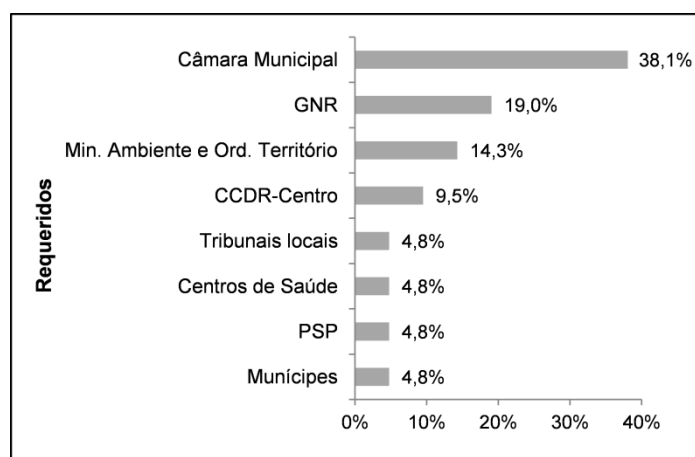


Gráfico 6.39 - Perfil dos requeridos.

Globalmente, as entrevistas mostram uma menor diversidade de problemas ambientais objeto de reclamações, tal como mostra o gráfico 6.109. Os resultados revelam três tipologias de problemas predominantes referidos tanto nas reclamações como pelos entrevistados, nomeadamente *habitações/terrenos abandonados*, *água e saneamento básico* e *resíduos sólidos*. Adicionalmente,

algumas tipologias de problemas ambientais com valores médios, embora não revelem a mesma ordem de frequência, são identificadas em ambas as análises, nomeadamente o *ruído* e a *limpeza/conservação dos espaços públicos*. As *atividades/explorações irregulares* e o *ar* apresentam valores reduzidos tanto nas tipologias de problemas referidos nas reclamações como nas entrevistas. Diferentemente dos processos consultados, os *vetores/insetos* somam um valor reduzido de reclamações. Os *cães abandonados* representam percentagens reduzidas em ambos casos, tendo sido classificados como “outros” no estudo das reclamações.

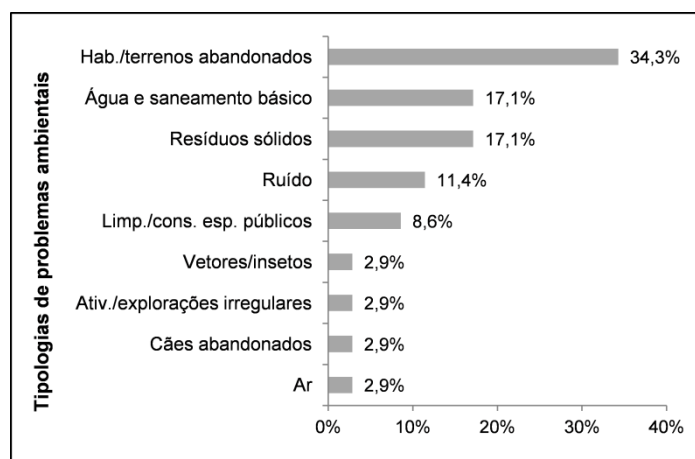


Gráfico 6.40 - Tipologias de problemas ambientais.

O padrão territorial das reclamações, os resultados das entrevistas não contemplam informações suficientes para avaliar a sua distribuição por municípios e promover uma análise comparada. Não obstante, através da perceção dos entrevistados, foi possível identificar quais são os municípios em que se verifica uma maior participação dos cidadãos na apresentação de queixas, nomeadamente Aveiro, Águeda, Ílhavo e Ovar. Embora não seja possível estabelecer uma ordem hierárquica das perceções dos entrevistados, o estudo desenvolvido abrange um maior número de reclamações nesses mesmos municípios.

No geral, considera-se que não há uma relação direta entre o nível de ensino e a propensão a reclamar, sendo observado um perfil bastante heterogéneo. Não obstante, os resultados revelam que os cidadãos com maior grau de escolaridade são ligeiramente mais participativos que os demais e que o grau de literacia influencia os tipos de problemas que motivam a apresentação de reclamações.

Na percepção dos entrevistados, a maior parte dos problemas de ambiente foi *resolvida*, tendo sido identificada uma média de 79,3%<sup>53</sup>. Embora o estudo das reclamações tenha revelado uma maior percentagem de problemas de ambiente *resolvidos*, os valores são substancialmente diferentes, com 41,1%. A seguir, identificam-se os problemas de ambiente *mitigados*, perfazendo 12,5% do total, e, em proporções idênticas, os *não resolvidos* e os *não identificados*, conforme mostra o gráfico abaixo.

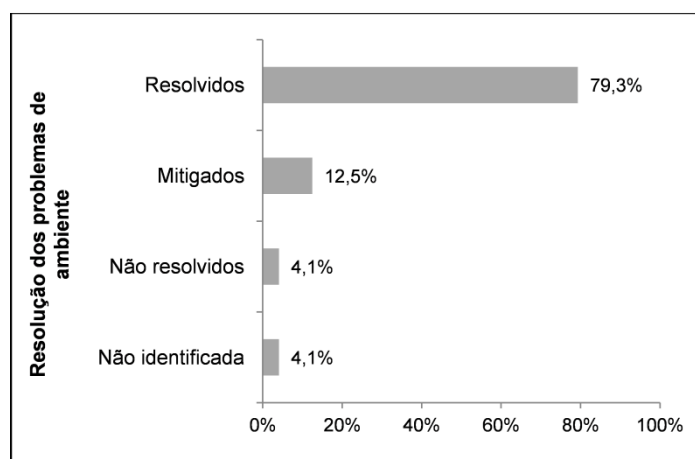


Gráfico 6.41 - Resolução dos problemas de ambiente.

Os entrevistados alegam que o arquivamento dos processos de reclamação decorre em intervalos de tempo predominantemente curtos, *até 1 semana e entre 1 semana e 1 mês*, tal como mostra o gráfico 6.111. Com valores médios, os entrevistados identificam os processos de reclamação arquivados em *poucas horas*, sobretudo nos casos que requerem resolução imediata. A seguir, e em iguais proporções, evidenciam-se tanto intervalos de tempo mais curtos como mais longos, que variam entre 2 meses a vários anos. Por último, identificam-se os processos arquivados entre *5 e 6 meses*. Comparativamente à percepção dos entrevistados, os resultados do estudo das reclamações mostram que os intervalos de tempo predominantes variam *entre 1 semana e 3 meses*, revelando uma grande semelhança com os resultados das entrevistas<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Note-se que os entrevistados foram encorajados a atribuir uma percentagem aproximada. Os cálculos realizados tiveram como base a média aritmética das percentagens identificadas pelos entrevistados (ver anexo 6.4).

<sup>54</sup> Relembrando que a maior parte dos processos de reclamação consultados não possui data de entrada e de arquivamento registrados.

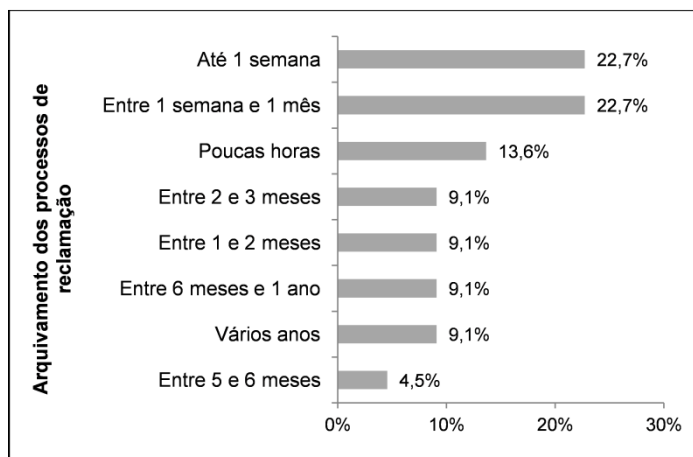


Gráfico 6.42 - Arquivamento dos processos de reclamação.

Quadro 6.20 - Reclamações *versus* percepção do(s) entrevistado(s) no conjunto de municípios<sup>55</sup>.

Reclamações x entrevistas  Parâmetros de análise	Reclamações	Entrevistas
<b>Análise temporal</b>	No geral, há uma tendência de evolução não-linear, atenuada no último ano.	Evidencia-se, no geral, um aumento subtil a substancial do número de reclamações ao longo dos anos.
<b>Atores envolvidos</b>	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, Câmara Municipal, setor de serviços. Requeridos: Câmara Municipal, instituições policiais.	Reclamantes: munícipes. Responsáveis pelos problemas ambientais: munícipes, setor de serviços, Câmara Municipal. Requeridos: Câmara Municipal, SEPNA.
<b>Problemas ambientais predominantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habitações/terrenos abandonados (silvados).</li> <li>- Água e saneamento básico (esgotos, vazão).</li> <li>- Resíduos sólidos (depósitos a céu aberto, deposição inadequada).</li> <li>- Vetores/insetos (ratos, bichos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Silvados.</li> <li>- Saneamento básico (sobretudo esgotos).</li> <li>- Resíduos sólidos (depósitos a céu aberto).</li> <li>- Ruído (setor de serviços).</li> </ul>
<b>Análise territorial (distribuição por municípios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Águeda</li> <li>- Ovar</li> <li>- Aveiro</li> <li>- Ílhavo</li> </ul>	Aveiro, Águeda, Ílhavo e Ovar <sup>56</sup> .
<b>Resolução dos problemas de ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente resolvidos (41,1%).</li> <li>- Resolução não identificada (34%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioritariamente resolvidos: 79,3%.</li> <li>- Mitigados: 12,5%.</li> </ul>
<b>Tempo médio de resolução das reclamações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1 e 2 meses.</li> <li>- Entre 1 semana e 1 mês<sup>57</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Até 1 semana.</li> <li>- Entre 1 semana e 1 mês.</li> </ul>

<sup>55</sup> Análise elaborada com base nos principais resultados obtidos apresentados por ordem de importância.

<sup>56</sup> Os municípios não são identificados por ordem de importância.

<sup>57</sup> Valores referentes aos processos de reclamação cujas datas de entrada e de arquivamento foram identificadas, representando apenas 36,2% do total.



#### 6.4.4.2. Análise complementar

Sobre a influência dos *media* na apresentação de reclamações, a maior parte dos entrevistados a considera *pouco significativa*, sendo originadas sobretudo da imprensa local, conforme mostra o gráfico abaixo. A seguir, e com valores médios, os inquiridos mencionam haver uma influência *razoável* e, por último, os entrevistados não identificam uma relação entre as exposições dos reclamantes e as notícias veiculadas pelos *media*. As reclamações originadas pelos *media* estão predominantemente associadas aos resíduos sólidos, nomeadamente os depósitos a céu aberto, a recolha de resíduos sólidos urbanos, as lixeiras clandestinas e os depósitos de lixo nos rios, e aos problemas de naturezas diversificadas, tais como a poluição dos rios, os terrenos abandonados, a erosão costeira, os buracos em vias públicas, entre outros.

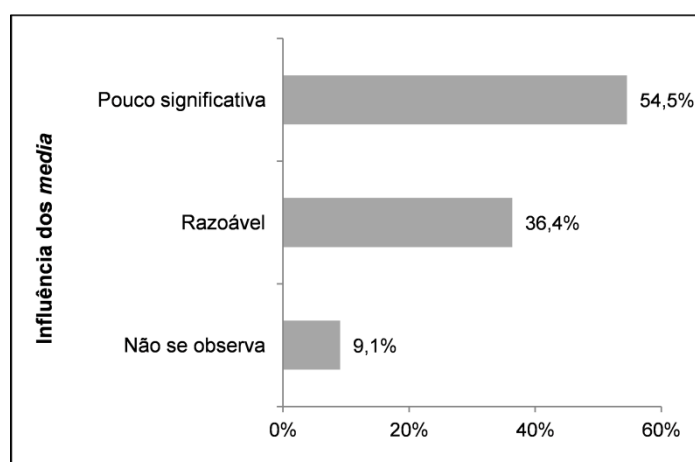


Gráfico 6.43 - Influência dos *media* na apresentação de reclamações.

No que diz respeito à gravidade dos problemas ambientais, metade dos entrevistados consideram-nos *maioritariamente pontuais*, seguidos dos problemas *pontualmente graves*, somando juntos mais de 90% do total. Apenas 8,3% dos inquiridos consideram os problemas *maioritariamente graves*, estando associados ao ruído, ao saneamento e à poluição hídrica, conforme revela o gráfico 6.113.

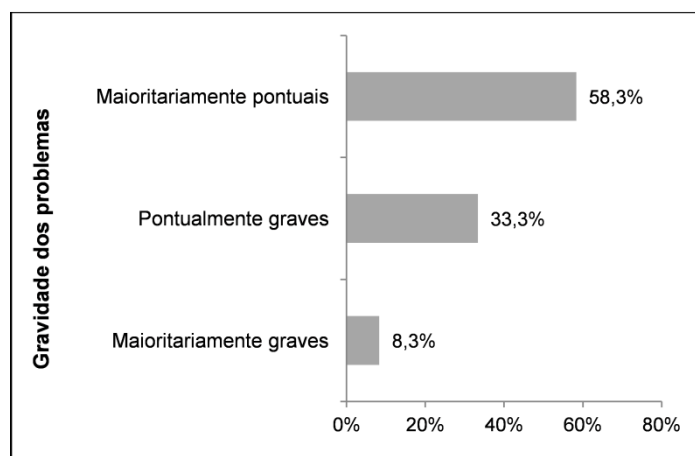


Gráfico 6.44 - Gravidade dos problemas.

A partir das entrevistas realizadas, identificou-se que 60% dos problemas ambientais são considerados *predominantemente locais* ou *locais* e o restante *pontualmente* ou *predominantemente regionais*, conforme mostra o gráfico abaixo.

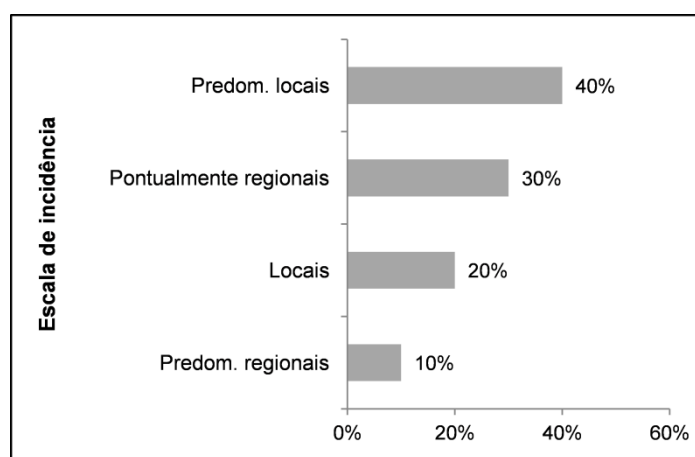


Gráfico 6.45 - Escala de incidência dos problemas.

As localidades onde se verificam maior concentração de reclamações são as *áreas urbanizadas*, com 40% do total. As demais localidades apresentam os mesmos valores, tendo sido classificadas pelos entrevistados como *zonas ribeirinhas das freguesias centrais*, *áreas predominantemente rurais*, *zonas de transição entre o urbano e o rural*, *complexo industrial*, *áreas verdes das freguesias centrais* e as localidades *dispersas*<sup>58</sup>. Note-se que, entre as demais localidades mencionadas pelos inquiridos, duas referem-se às áreas naturais inseridas nas zonas centrais,

<sup>58</sup> Tendo em vista que a maior parte dos processos consultados não refere as localidades específicas onde os problemas de ambiente foram detetados, considera-se essa informação como complementar ao estudo das reclamações.

nomeadamente as zonas ribeirinhas e as áreas verdes. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das categorias identificadas.

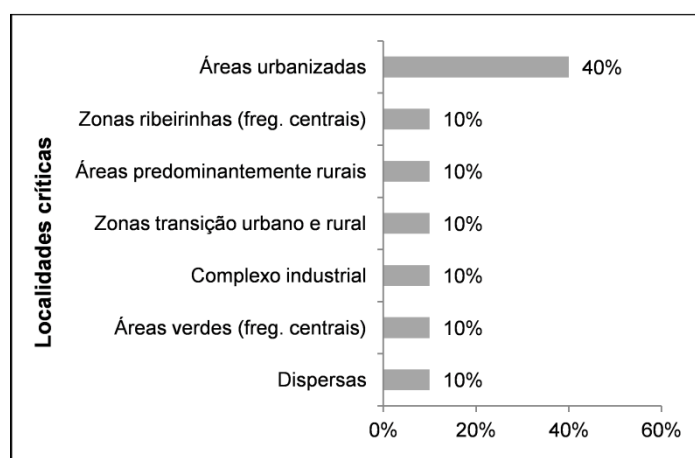


Gráfico 6.46 - Localidades críticas.

Como não há um rigor na sistematização dessa informação, não se realiza uma análise estatística do perfil dos reclamantes. Os entrevistados sugerem o género e a faixa etária predominantes, sem contudo quantificar o peso de cada parâmetro em análise. Na percepção dos inquiridos, os reclamantes são, em sua maioria, *mulheres*. Relativamente à faixa etária, predominam os cidadãos de *meia e terceira idades*. A seguir, os entrevistados identificam os *jovens entre os 20 e os 30 anos* e a faixa etária *hetegonénea*, abrangendo reclamantes de todas as idades. Por último, identifica-se uma faixa etária ampla, *entre os 30 e os 60 anos*, abrangendo tanto os jovens como os cidadãos de meia idade.

No geral, os problemas levantados pelas populações não constituem pauta de discussão frequente nas Reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais. Os temas discutidos envolvem diversos problemas que afetam os municípios e que não estão necessariamente relacionados com as exposições dos cidadãos. Não obstante, a maior parte dos entrevistados afirmou que se levantam esporadicamente parte dos problemas referidos nas reclamações nas Reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais, conforme mostra o quadro 6.21.

Quadro 6.21 - Discussão dos problemas levantados pelas populações nas Reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais.

Municípios	Reuniões de Câmara	Assembleias Municipais
Águeda	Pontualmente	Não
Aveiro	Pontualmente	Não
Estarreja	Não	Pontualmente
Ílhavo	Pontualmente	Raramente
Murtosa	Não	Pontualmente
Ovar	Pontualmente	Pontualmente
Sever do Vouga	Raramente	Pontualmente
Vagos	Pontualmente	Pontualmente

Finalmente, os entrevistados foram encorajados a falarem sobre a importância das reclamações para a governação ambiental local. No geral, consideram-se as reclamações como instrumentos úteis para a gestão dos problemas ambientais locais, tendo sido ressaltadas as suas principais funcionalidades que podem ser divididas em quatro partes principais: i) *informação* - em que se consideram as reclamações como fontes de informação úteis que alertam a administração local para a existência de problemas, ii) *indicadores* - relativos à utilização dessa informação como ferramentas de avaliação de determinados parâmetros, tais como a prestação de serviços pelos municípios, iii) *participação* - alusiva ao envolvimento dos cidadãos na exigência da resolução dos problemas ambientais ou na melhoria da prestação dos serviços municipais, e iv) procedimentos - referentes às funções de melhoria e de correção dos procedimentos, bem como à definição de estratégias para a resolução dos problemas levantados pelos reclamantes.

Sob o ponto de vista da *informação*, os entrevistados salientam a sua função como indicadores eficientes dos problemas ambientais locais, como fontes de informação sobre os anseios dos cidadãos e como um meio de apresentar sugestões construtivas. Enquanto *indicadores*, os entrevistados destacam a deteção das falhas na prestação dos serviços públicos e o auxílio para o planeamento e para a tomada de decisões. Os aspetos ligados à *participação* do público envolvem a exigência por melhores níveis de qualidade de vida e a gestão de proximidade com o público, essencial à maior confiança entre os cidadãos e a administração local. Em alguns municípios, como Murtosa e Ovar, os cidadãos são incentivados a apresentarem as suas exposições com o intuito de promover a gestão de proximidade e de aumentar o sentido de pertença ao meio. Os entrevistados identificam ainda a importância das reclamações para o aprimoramento e/ou a correção de *procedimentos* e de estratégias locais destinadas ao equacionamento dos problemas locais.

Pese embora a visão geral dos entrevistados sobre as reclamações ambientais esteja essencialmente associada aos seus aspetos positivos, foram identificadas duas características desfavoráveis, designadamente as queixas de má vizinhança e as queixas de motivação

estritamente pessoal<sup>59</sup> que em nada interferem na qualidade do ambiente ou não sinalizam a má prestação dos serviços públicos.

## 6.5. Conclusões

O capítulo apresentou os resultados do estudo das reclamações nos municípios que integram a área em estudo. No seu conjunto, os resultados permitiram evidenciar os seguintes aspetos:

- Relativamente aos procedimentos utilizados para receber e tratar as reclamações, identificou-se um conjunto de práticas diversificadas e pouco padronizadas. Ao mesmo tempo em que foram observados procedimentos mais criteriosos para a gestão dessa informação, normalmente facilitados pela utilização de aplicações informáticas, evidenciaram-se práticas informais de gestão, sobretudo a ausência de registo das exposições e respetiva tramitação. Os municípios de Ílhavo e Aveiro se destacaram pelo maior critério no registo e na sistematização da informação, contrariamente ao município de Vagos que não procedeu ao registo das exposições dos cidadãos, salvo o único processo de reclamação disponibilizado para consulta.
- Os resultados da totalidade dos municípios estudados revelaram um aumento anual da apresentação de reclamações, atenuado nos últimos dois anos. Esses resultados são fortemente determinados pelo município de Águeda que apresentou um número de reclamações muito superior aos demais municípios, tendo condicionado os padrões evidenciados no perfil médio. Os municípios de Ílhavo e Sever do Vouga apresentaram uma tendência de aumento anual das reclamações, contrariamente aos municípios de Oliveira do Bairro e Ovar, que apresentaram um decréscimo do número de exposições ao longo dos anos. Os municípios com menor rigor no registo das reclamações, nomeadamente Estarreja e sobretudo Vagos, não possuem dados suficientes para a análise temporal.
- O declínio do número de reclamações observado nos últimos anos poderá ser fruto de um conjunto de fatores que requer um aprofundamento para a sua identificação precisa. Não obstante, é possível atribuir esse declínio à maior importância atribuída à gestão dos problemas ambientais, aliada à crescente adoção dos instrumentos legislativos e estratégicos nessa matéria que, no seu conjunto, poderão estar na origem da melhoria de determinados parâmetros de qualidade ambiental e, conseqüentemente, de uma menor contestação da população nos governos locais. Por outro lado, sendo o perfil médio das reclamações fortemente determinado pelo município de Águeda, seria necessário realizar uma investigação mais aprofundada sobre

---

<sup>59</sup> Exemplo disso são as reclamações infundadas sobre ausência de contentores para a deposição de resíduos. Nessas situações, os fiscais identificaram que os locais dispunham de contentores e que os reclamantes se queixaram por não os terem situados à porta de suas residências.

aspetos conjunturais do município que eventualmente poderão ter desviado a atenção dos problemas ambientais.

- Quanto aos atores envolvidos, os cidadãos representaram os principais reclamantes em todos os municípios estudados. Embora os cidadãos tenham constituído a categoria predominante em Aveiro, foi também observado um elevado número de queixosos não identificados nesse município.

- Os principais imputados pela ocorrência dos problemas ambientais objeto de queixas foram igualmente os cidadãos. A partir desses resultados, pode concluir-se que a maior parte dos problemas têm origem na própria falta de civismo das populações locais. O município de Sever do Vouga apresentou um padrão divergente do perfil médio, com a maior parte dos problemas objeto de reclamações imputados à Câmara Municipal.

- Conforme previsto, as Câmaras Municipais constituíram as principais requeridas na resolução dos problemas, sendo as principais entidades recetoras das reclamações. Devido à força de coação e à colaboração nas ações de vistoria, as instituições policiais representaram a segunda entidade mais frequentemente requerida. Diferentemente do padrão médio observado, em Ílhavo e Oliveira do Bairro destacaram-se os Centros de Saúde, em Aveiro o setor de serviços e na Murtosa os próprios munícipes.

- As reclamações refletiram sobretudo problemas ligados à insalubridade, nomeadamente silvados em terrenos de particulares ou camarários, e problemas típicos dos meios urbanos, tais como resíduos sólidos e saneamento básico, em especial depósitos de lixo a céu aberto e esgotos. Com valores médios, evidenciaram-se as reclamações sobre vetores/insetos, maus cheiros, limpeza e conservação dos espaços públicos e ruído, que constituem problemas frequentes nas áreas mais urbanizadas. No geral, identificou-se o mesmo perfil dominante de problemas ambientais em todos os municípios estudados. Tal como evidenciado na análise temporal, o município de Águeda determinou o padrão médio das reclamações, revelando as mesmas tipologias e subtipologias de problemas ambientais. Aveiro se destacou por apresentar um nível considerável de reclamações sobre veículos e materiais abandonados no espaço público, sendo um tipo de problema pouco referido nas reclamações dos restantes municípios.

- Contrariamente ao esperado, as reclamações sobre a Ria de Aveiro se revelaram pouco numerosas e concentradas num único município, Aveiro. A fraca perceção das populações locais acerca dos problemas que afetam a Ria, a par dos tipos de problemas ambientais dominantes entre as reclamações, permitiu concluir que os cidadãos reagem mais aos problemas que afetam o seu quotidiano do que propriamente às questões que envolvem a preservação e a qualidade desse importante ecossistema.

- A análise comparativa das áreas de intervenção dos instrumentos locais de natureza ambiental existentes revela semelhanças com as principais tipologias de problemas ambientais referidos nas reclamações. Os problemas relacionados com a gestão da água, o saneamento básico, os resíduos sólidos e o ruído foram identificados como matérias prioritárias em ambos os casos, o que comprova a viabilidade das reclamações para a identificação dos problemas ambientais que afetam as populações locais. Embora tenham sido evidenciadas semelhanças com os principais problemas objeto de reclamações, os instrumentos revelam áreas de intervenção mais amplas e com abrangência multisetorial que visam promover a melhoria de determinados parâmetros ambientais, a par dos objetivos de sustentabilidade local. Além disso, algumas tipologias de problemas que motivam as queixas dos cidadãos não estão contemplados nos instrumentos mencionados, reforçando a sua importância como informação complementar aos indicadores definidos nos planos analisados.

- A análise territorial permitiu destacar que, regra geral, as reclamações se concentraram nos municípios mais populosos e urbanizados, onde, curiosamente, a infraestrutura ambiental está mais consolidada. Na análise da distribuição territorial das reclamações em números absolutos, diferenciaram-se do perfil médio os municípios de Estarreja e Sever do Vouga, com uma maior concentração de reclamações nas áreas mediantemente urbanizadas, e Vagos, com uma maior incidência de exposições nas áreas rurais. Já na análise da distribuição territorial *per capita*, observou-se que as reclamações se concentraram nas freguesias mediantemente urbanizadas e rurais. O município de Águeda revelou um perfil diferente do observado na análise distribuição territorial em números absolutos, com uma maior concentração *per capita* de reclamações nas áreas predominantemente rurais.

- O estudo desenvolvido contemplou uma análise da relação entre a frequência de reclamações e o grau de literacia por freguesias. Em Aveiro, Estarreja, Ílhavo e Ovar, observou-se que há uma relação razoável entre ambos os parâmetros, contrariamente ao observado nos restantes municípios. Não obstante, pelo fato de a análise não ter se baseado no nível de ensino dos reclamantes, mas sim nos dados relativos ao grau de literacia por freguesias, não foi possível estabelecer uma relação direta entre os parâmetros em análise. As entrevistas realizadas acrescentaram que o nível de ensino influencia mais os tipos de problemas que suscitam as reclamações do que propriamente a sua frequência.

- A análise da resolução das reclamações mostrou que, embora a maior parte dos problemas tenha sido acompanhada e resolvida pelos governos locais, uma percentagem significativa das resoluções aplicadas não foram registadas ou permaneceram em aberto, revelando falhas na gestão dessa informação. Nessa análise, destacaram-se tanto os municípios de Ílhavo, Ovar, Oliveira do Bairro e Murtosa pelo melhor desempenho na gestão das reclamações, como o município de Sever do Vouga pelo menor critério na gestão dessas informações. Relativamente ao

tempo de resposta entre a entrada e o arquivamento das reclamações, a maior parte dos municípios não se revelou criteriosa quanto ao registo. Não obstante, dos processos de reclamação cujas datas de entrada e de arquivamento foram registadas, a maior parte apresentou respostas céleres por parte dos governos locais. Murtosa e Ílhavo se destacaram pelo maior critério no registo das datas de entrada e de arquivamento dos processos, contrariamente ao evidenciado em Sever do Vouga, Ovar e Oliveira do Bairro.

- A ponderação entre a informação resultante do estudo das reclamações e as entrevistas aos líderes locais permitiu evidenciar semelhanças significativas entre os resultados. Desta forma, pode concluir-se que os técnicos superiores e os políticos entrevistados possuem um bom conhecimento acerca das reclamações ambientais submetidas aos respetivos municípios e resoluções aplicadas. Essa análise permitiu também conhecer a visão dos entrevistados sobre a importância das reclamações para a governação ambiental local, revelando um conjunto diversificado de funcionalidades atribuídas às exposições da população como, por exemplo, a deteção de falhas na prestação dos serviços públicos e a sua importância para a revisão de procedimentos destinados à resolução dos problemas. Muito embora tenham sido evidenciados elementos comuns ao perfil das reclamações por municípios, tais como as tipologias predominantes de atores envolvidos, sobretudo os munícipes e as Câmaras Municipais, ou a concentração de reclamações nas zonas mais urbanizadas, foram identificados alguns aspetos divergentes que permitiram avaliar em que medida as características socioeconómicas, ambientais e territoriais dos municípios determinam essas variações. Neste sentido, o próximo capítulo dedica-se à apreciação crítica do estudo das reclamações e discute as suas potencialidades como uma nova fonte de informação para a governação ambiental local.



## **Capítulo 7 – Reclamações ambientais: avaliação crítica e potencialidades para a governação ambiental local**

- 7.1. Introdução
- 7.2. Avaliação crítica do estudo das reclamações
- 7.3. As reclamações ambientais como um instrumento para a governação ambiental local
- 7.4. Conclusões



## 7.1. Introdução

Este capítulo desenvolve uma apreciação crítica do estudo das reclamações ambientais à luz do enquadramento teórico apresentado nos capítulos iniciais e avalia as suas potencialidades e limitações para a governação ambiental local. Avalia-se até que ponto os resultados do estudo empírico correspondem ou não ao quadro conceptual sobre reclamações ambientais e sobre governação ambiental apresentados nos capítulos 2 e 3 e enfatiza-se a utilidade das reclamações como ferramentas úteis para a gestão dos problemas ambientais locais e para o fortalecimento dos valores democráticos num modelo de gestão de proximidade com o público. Avalia-se, ainda, a gestão das reclamações pelos municípios face ao enquadramento institucional e aos procedimentos para a sua submissão discutidos no capítulo 4<sup>1</sup>. O capítulo está estruturado em duas partes principais. Com base na ordem apresentada no capítulo anterior, a primeira parte abrange uma apreciação crítica dos resultados do somatório dos municípios e justifica os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças identificadas relativamente ao perfil das reclamações à escala municipal. Adicionalmente, reflete-se sobre a importância das reclamações como indicadores relevantes para as estratégias locais de natureza ambiental e apresenta-se uma análise crítica da totalidade dos municípios sobre a perceção dos líderes locais acerca das reclamações. A segunda parte traz uma reflexão sobre as reclamações como instrumentos úteis à governação ambiental local e destaca as suas principais limitações.

## 7.2. Avaliação crítica do estudo das reclamações

Esta seção avalia criticamente o estudo das reclamações com base nos seguintes parâmetros: i) acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações, ii) análise temporal, iii) atores, iv) problemas de ambiente, v) território, vi) resolução das reclamações, vii) instrumentos locais de natureza ambiental e reclamações e viii) perceção dos líderes locais sobre as reclamações. Entre os itens “i” e “vi”, salientam-se os municípios que revelam resultados semelhantes e divergentes relativamente ao perfil das reclamações no conjunto dos municípios como, por exemplo, os municípios com maior capacidade de organização e de gestão dos processos de reclamação ou aqueles com um perfil de problemas ambientais divergente do perfil médio. O item “vii” traz uma reflexão sobre a importância das reclamações como indicadores complementares para os instrumentos ambientais existentes. No último item, reflete-se sobre a perceção e o conhecimento dos entrevistados acerca das reclamações ambientais no conjunto de municípios.

---

<sup>1</sup> Salienta-se que a análise dos resultados à luz do enquadramento teórico não segue, necessariamente, a ordem de apresentação dos capítulos, mas sim, a ordem de apresentação dos resultados discutidos no capítulo anterior.

### 7.2.1. Acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações

Inicialmente, o estudo empírico destacou os procedimentos de acolhimento e o modo como as reclamações são disponibilizadas, organizadas e processadas pelos municípios, conforme apresentado no capítulo anterior (ver quadro 6.1, capítulo 6). Entre os meios disponibilizados para a apresentação de reclamações, os remotos são os mais frequentes, nomeadamente o contato telefónico e o correio eletrónico geral disponibilizados por todos os municípios em estudo, e a plataforma *on-line*, disponível em parte considerável deles. São também comuns os meios presenciais, quer o Livro de reclamações, cuja disponibilização é obrigatória na função pública, quer o gabinete de atendimento, sendo observado na maior parte dos municípios, com exceção de Ovar e Vagos. O estudo permitiu evidenciar que, nos municípios em estudo, o Livro de reclamações é um meio subutilizado pelos cidadãos e que os meios presenciais mais comuns são a comparência nos gabinetes de atendimento e nos serviços de ambiente. A respeito dos gabinetes de atendimento, destaca-se a sua importância tanto por possibilitarem uma maior confiança entre cidadãos e os governos locais como por representarem um canal eficiente para a resolução de queixas (Mundt e Heilig, 1984).

Adicionalmente, alguns municípios disponibilizam outros meios menos comuns, tais como o atendimento ao público pelo Vereador do Ambiente realizado em Ílhavo e Ovar, a Linha Verde que constitui um meio específico para o acolhimento de reclamações e de pedidos relacionados com o ambiente e com a prestação de determinados serviços públicos evidenciada em Águeda, Estarreja<sup>2</sup> e Ovar e o contato telefónico dos serviços de ambiente, disponibilizado pelos municípios de Ovar e Vagos.

O estudo das reclamações e as entrevistas realizadas revelaram que os cidadãos recorrem a quatro meios principais, nomeadamente o contato telefónico, as cartas, o contato presencial e o correio eletrónico, tendo apresentado frequências semelhantes. Não obstante, as entrevistas mostraram que a utilização do correio eletrónico tem vindo a crescer substancialmente em detrimento dos meios mais comuns no período abrangido pelo estudo, tais como as cartas e o contato presencial (ver gráfico 6.1, capítulo 6).

Com base nesses resultados, foi possível identificar a disponibilização de um maior número de opções para o acolhimento das reclamações dos cidadãos, com destaque para os meios remotos, tais como o correio eletrónico e a plataforma *on-line*. Evidenciou-se também uma maior utilização dos meios eletrónicos por parte dos cidadãos como consequência da popularização do seu uso<sup>3</sup>. Deste modo, os resultados sinalizam a crescente utilização das ferramentas digitais e das

<sup>2</sup> A Linha Verde do município de Estarreja foi posteriormente extinta devido à subutilização pelos munícipes.

<sup>3</sup> Portugal conta com um vasto quadro legislativo referente à Administração Pública Eletrónica. Consult. 6 Jun. 2013, disponível em: <http://www.inst-informatica.pt/legislacao-e-directivas/administracao-publica-electronica>.

tecnologias de informação pela Administração Pública como forma de desmaterializar e de agilizar procedimentos. A popularização dessas ferramentas figura-se como uma resposta direta ao processo de modernização da Administração Pública, considerado essencial à simplificação administrativa e à aproximação do público ao governo<sup>4</sup>.

Relativamente à disponibilização das reclamações, no geral, a adoção dos sistemas informáticos para a gestão documental é recente, tendo sido verificada a partir do ano de 2007. O município de Aveiro foi o pioneiro da região, com a adoção da primeira ferramenta informática no ano de 2000. A maioria absoluta<sup>5</sup> dos processos de reclamação consultados foi disponibilizada em papel, estando normalmente organizada sob a forma de dossiês. Com exceção de Ílhavo, os municípios não possuem procedimentos padronizados para a organização dessa informação como, por exemplo, a separação dos processos por data de entrada, por temas ou por freguesias.

Via de regra, o registo da tramitação das reclamações revelou-se pouco organizado, sendo normalmente realizado à mão. Salvo poucas exceções, nomeadamente Aveiro, onde se efetua o registo da tramitação em sistemas informáticos, e Ílhavo, que revela um grande rigor no registo eletrónico de toda informação dirigida à Câmara Municipal, os municípios são pouco criteriosos quanto ao registo dos trâmites seguidos.

O processamento, o encaminhamento e a resolução das reclamações envolvem diversos procedimentos, designadamente registo e comunicação, vistoria, avaliação e decisão, notificação/audiência/agravamento, acompanhamento e resolução do problema, resolução conjunta, encaminhamento às entidades exteriores e resposta aos reclamantes (ver quadro 6.4, capítulo 6). Face às particularidades de cada município discutidas no capítulo anterior, o aspeto que mais se destaca é a maior capacidade de organização, de comunicação e de gestão por parte dos municípios de Aveiro e Ílhavo.

As decisões sobre a averiguação e a resolução das reclamações estão predominantemente centralizadas nos políticos. Relativamente aos procedimentos de notificação e de audiência, foram distinguidas as audiências formais e informais<sup>6</sup> realizadas nos municípios de Estarreja e Ovar respetivamente. Os procedimentos de acompanhamento e de resolução não foram claramente

---

<sup>4</sup> A Administração Pública em Portugal passa por um processo de adaptação às ferramentas tecnológicas, em especial através do Programa SIMPLEX, lançado em 2006, que inclui medidas de simplificação administrativa e legislativa e medidas de administração eletrónica. A Administração Local conta com um programa específico denominado Programa SIMPLEX Autárquico. Em nível Europeu, essas medidas integram os objetivos de simplificação lançados pelo “Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos da Regulamentação existente na UE”. Consult. Jun. 2013, disponível em: <http://www.simplex.pt/>.

<sup>5</sup> Salvo os processos de reclamação sobre ruído submetidos ao município de Aveiro referentes ao ano de 2006 que foram disponibilizados em formato digital. Esses processos representam menos de 1% do total no conjunto dos municípios e 4,7% dos processos submetidos ao município de Aveiro.

<sup>6</sup> As audiências formais são realizadas por juristas das Câmaras Municipais e as informais pelos técnicos superiores ou pelos decisores políticos.

identificados pelos entrevistados. Não obstante, destacou-se a informalidade da comunicação e a facilidade de acesso entre as divisões nas situações que envolvem a resolução conjunta. Basicamente, o encaminhamento das reclamações às entidades exteriores é realizado pela via formal, normalmente por ofício. O acompanhamento e a colaboração das Câmaras Municipais na resolução dos problemas ou o *feedback* dessas entidades quanto às medidas aplicadas são pouco comuns, sinalizando uma fraca sinergia entre os municípios e as entidades exteriores. Apenas o município de Ílhavo alegou realizar a análise voluntária dos problemas cuja responsabilidade é atribuída a outras entidades. Sendo as Câmaras Municipais mais próximas dos problemas que afetam as populações locais, seria de grande valia a sua colaboração no acompanhamento e na resolução dos problemas que chegam ao seu conhecimento, quer estejam sob a sua responsabilidade, quer não. Por outro lado, a burocracia constatada por alguns entrevistados no acesso às entidades exteriores dificulta os mecanismos de colaboração interinstitucional. Finalmente, verificou-se um maior comprometimento dos municípios em facultar respostas aos reclamantes pela via formal, seja por carta ou por correio eletrónico. Surpreendentemente, nenhum município possui as reclamações tipificadas sob a forma de relatórios ou de estudos, o que permite concluir que os governos locais não fazem uso dessa informação como ferramentas para a gestão dos problemas ambientais locais.

Face a esses resultados, é possível concluir que há uma modificação nos padrões de participação da população, com a crescente utilização dos meios eletrónicos para o contato com os governos locais, concomitantemente à modernização da estrutura administrativa para o acolhimento das exposições dos cidadãos, conforme destacou o capítulo 4. Contudo, devido à recente adoção e utilização dos sistemas informáticos, e considerando-se o período abrangido pelo estudo, não foi possível identificar até que ponto a implementação desses recursos conseguiu simplificar e desmaterializar os procedimentos e garantir a maior proximidade com os cidadãos.

### 7.2.2. Análise temporal

A análise temporal revelou uma tendência de evolução do número de reclamações até o ano de 2005, tendo sido observada uma queda nos anos seguintes, conforme mostra a tabela 7.1.

Tabela 7.2 - Distribuição anual do número de reclamações por municípios.

<b>Municípios</b> <b>Anos</b>	<b>Águeda</b>	<b>Aveiro</b>	<b>Estarreja</b>	<b>Ílhavo</b>	<b>Murtosa</b>	<b>Oliveira do Bairro</b>	<b>Ovar</b>	<b>Sever do Vouga</b>	<b>Vagos</b>	<b>Total anual</b>
<b>2000</b>	5	11	0	4	1	8	94	0	0	<b>123</b>
<b>2001</b>	29	26	0	6	1	3	64	0	0	<b>129</b>
<b>2002</b>	123	26	0	20	1	11	65	10	0	<b>256</b>
<b>2003</b>	130	57	0	24	4	10	52	19	0	<b>296</b>
<b>2004</b>	150	67	0	26	5	10	31	24	0	<b>313</b>
<b>2005</b>	239	69	0	30	14	4	39	18	0	<b>413</b>
<b>2006</b>	151	30	15	33	16	6	35	33	0	<b>319</b>
<b>2007</b>	68	79	9	34	12	5	44	39	1	<b>291</b>
<b>Total por municípios</b>	<b>895</b>	<b>365</b>	<b>24</b>	<b>177</b>	<b>54</b>	<b>57</b>	<b>424</b>	<b>143</b>	<b>1</b>	<b>2140</b>

Águeda é não somente o município que mais se assemelha ao perfil médio como também determina o padrão evidenciado na análise temporal, com um aumento do número de reclamações até o ano de 2005 e um decréscimo nos anos seguintes. Os municípios de Aveiro, Ílhavo, Murtosa e Sever do Vouga, embora em proporções diferentes e de forma não-linear, revelaram uma tendência de evolução ao longo dos anos. Contrariamente, evidenciou-se no município Ovar uma tendência de decréscimo do número de reclamações e uma tendência não-linear em Oliveira do Bairro. O gráfico 7.1 ilustra a evolução anual do número de reclamações por municípios e no conjunto de municípios. Os municípios de Estarreja e Vagos não possuem dados suficientes para a análise temporal, pelo que estão excluídos da ilustração gráfica.

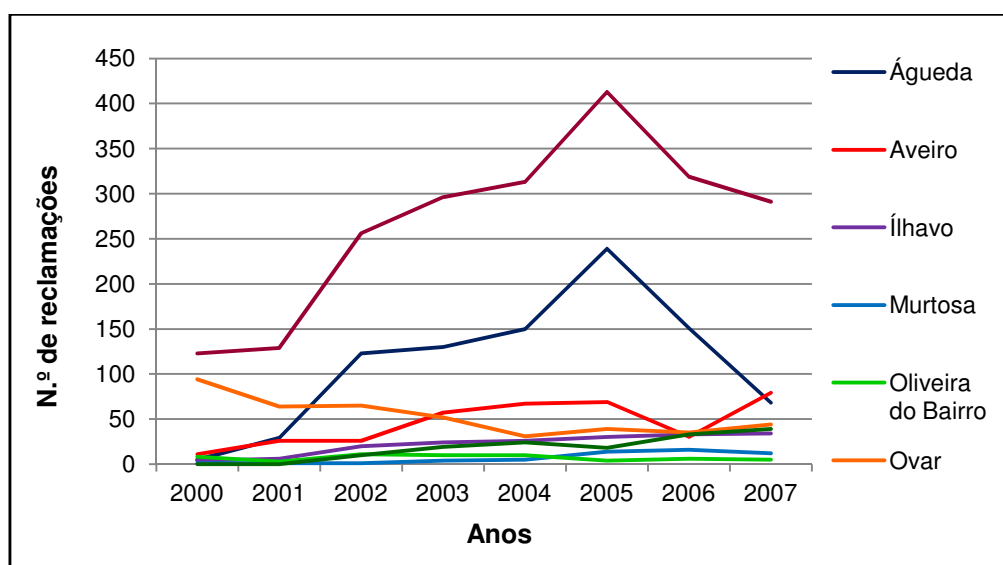


Gráfico 7.47 - Análise temporal do número de reclamações por municípios e no conjunto de municípios.

O declínio do número de reclamações pode ser atribuído a um conjunto de fatores que demandaria um maior cuidado para a sua análise e justificação. O aumento da importância das questões ambientais em meio às responsabilidades atribuídas aos governos locais, a par da implementação das iniciativas e dos planos em matéria de qualidade ambiental e aos crescentes investimentos na infraestruturação ambiental dos municípios, poderão fundamentar esses resultados.

Aliada às informações recolhidas nas entrevistas, a análise temporal das reclamações permitiu concluir que, na maior parte dos municípios, não há rigor no registo das exposições dos cidadãos, o que significa dizer que o número de reclamações não reflete, necessariamente, o número real de exposições apresentadas. O maior critério nos procedimentos de registo permitiria o melhor conhecimento da intensidade de reclamações ao longo dos anos, auxiliando o planeamento das estratégias para a sua prevenção e resolução.



### 7.2.3. Atores

Os principais reclamantes identificados são os *municípios*, sobretudo as exposições apresentadas individualmente. Com exceção de Aveiro, que apresentou uma elevada percentagem de reclamantes *não identificados*, os municípios em estudo apresentaram valores entre os 77,8% e os 91,7%, tal como evidencia a tabela 7.2<sup>7</sup>. As demais categorias identificadas, nomeadamente as *instituições locais e regionais* e os *setores de serviços e industrial*, apresentaram valores substancialmente reduzidos.

---

<sup>7</sup> Não se inclui o município de Vagos na análise dos atores envolvidos devido à escassez de dados.

Tabela 7.3 - Distribuição das tipologias de reclamantes por municípios.

<b>Reclamantes</b> <b>Municípios</b>	<b>Municípios individuais</b>	<b>Municípios (abaixo-assinado)</b>	<b>Instituições locais<sup>8</sup></b>	<b>Instituições regionais</b>	<b>Setor de serviços</b>	<b>Setor industrial</b>	<b>Não identificados</b>
<b>Agueda</b>	87,2%	2,6%	0,3%	0,2%	1,1%	0,1%	8,5%
<b>Aveiro</b>	46,4%	3,8%	10,4%	1,1%	1,3%	0,3%	36,7%
<b>Estarreja</b>	91,7%	8,3%	-	-	-	-	-
<b>Ílhavo</b>	83,9%	8,0%	2,3%	-	5,7%	-	-
<b>Murtosa</b>	77,8%	3,7%	-	-	-	-	18,5%
<b>Oliveira do Bairro</b>	78,9%	3,5%	11,4%	3,5%	3,5%	-	1,8%
<b>Ovar</b>	87,5%	4,7%	1,4%	-	0,5%	-	5,9%
<b>Sever do Vouga</b>	80,4%	4,9%	5,6%	-	2,1%	2,1%	4,9%
<b>Média do conjunto de municípios</b>	<b>80%</b>	<b>3,7%</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>12,2%</b>

<sup>8</sup> Relembrando que as instituições locais abrangem as instituições policiais, religiosas e educacionais, as associações, a comunicação social, os Centros de Saúde, o Ministério Público local, os bombeiros voluntários, os Centros Sociais, as sedes locais dos partidos políticos, as cooperativas comerciais e os museus.

Quanto aos imputados pela ocorrência dos problemas ambientais, observa-se igualmente a predominância dos *municípios*, com valores que variam entre os 18,8% e os 74,8%, sendo os maiores valores evidenciados em Águeda e Murtosa respetivamente. Sever do Vouga, Aveiro e Ovar apresentaram um perfil de imputados divergente do padrão geral identificado. Em Sever do Vouga, o principal responsável pelos problemas ambientais objeto de queixas foi a própria Câmara Municipal, com 50,6% do total. No caso de Aveiro, destacou-se o *setor de serviços* como a segunda categoria predominante e, em Ovar, observou-se uma elevada percentagem de problemas ambientais cujas responsabilidades são imputadas à própria *Câmara Municipal*, normalmente ligados à limpeza e à conservação dos espaços públicos, e ao *setor de serviços*. De referir que as responsabilidades atribuídas às Câmaras Municipais sinalizam falhas na gestão dos serviços prestados. A tabela 7.3 apresenta a distribuição das tipologias de responsáveis pelos problemas ambientais identificadas.

Conforme destacado na apresentação dos resultados por municípios e no perfil dominante, a *Câmara Municipal* constituiu, naturalmente, a principal entidade requerida na resolução dos problemas ambientais. A seguir à *Câmara Municipal*, e em menores proporções, o perfil médio revelou que as *instituições policiais*, sobretudo a GNR, representam a segunda categoria predominante de requeridos na resolução dos problemas, tendo sido observados os maiores valores nos municípios de Águeda, Estarreja, Ovar e Sever do Vouga. Em Ílhavo e Oliveira do Bairro destacaram-se os *Centros de Saúde*, em Aveiro o *setor de serviços* e na Murtosa os próprios *municípios*, conforme revela a tabela 7.4<sup>9</sup>.

É importante frisar que as responsabilidades das Câmaras Municipais não se limitam apenas à resolução das reclamações que estão sob a sua competência, como também possuem a importante função de comunicar às entidades responsáveis os problemas que estão fora do seu domínio de intervenção (Carvalho e Fidélis, 2009a). Outro aspeto a ser ressaltado é o papel centralizador das Câmaras Municipais no acolhimento e na resolução das reclamações. Apesar de a maior parte das reclamações ter sido imputada aos particulares e ao setor de serviços, os cidadãos atribuem às Câmaras Municipais a função de solucionar os problemas levantados ou de cobrar respostas aos responsáveis pela sua ocorrência. A sua maior proximidade dos cidadãos e as responsabilidades crescentes no âmbito da gestão dos problemas ambientais locais justificam o papel centralizador das Câmaras Municipais. Por outro lado, esses resultados levam a crer que os cidadãos possuem um conhecimento limitado acerca do conjunto amplo de entidades com responsabilidades sobre o ambiente, o que pôde ser constatado no elevado número de situações em que as Câmaras Municipais solicitaram a cooperação de outras entidades para a resolução das reclamações.

---

<sup>9</sup> As instituições policiais e os Centros de Saúde pertencem à categoria “outras instituições locais”.

Relativamente às instituições policiais, para além de representarem um reforço das ações de fiscalização, essas entidades estão investidas do poder de autoridade nos termos definidos no Código de Processo Penal e noutros diplomas legais<sup>10</sup>, sendo-lhes confiada a função de cooperar com as entidades públicas e privadas para a prossecução das suas competências, bem como investigar e reprimir os ilícitos ambientais<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Estatuto do Militar da Guarda aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 92/2009, de 27 de Novembro.

<sup>11</sup> Demais missões do SEPNA podem ser consultadas no sítio eletrónico da GNR. Consult. 22 Mar. 2013, disponível em: <http://www.gnr.pt/default.asp?do=5r20n/DF.zv55n1/Zv55n1>.

Tabela 7.4 - Distribuição das tipologias de responsáveis pelos problemas ambientais por municípios.

<b>Resp. problemas ambientais</b>	<b>Municípios</b>	<b>Câmaras Municipais</b>	<b>Setor de serviços</b>	<b>Setor industrial</b>	<b>Outras inst. locais</b>	<b>Inst. regionais</b>	<b>Inst. centrais</b>	<b>Ativ. agro-pecuárias</b>	<b>Não aplicável</b>	<b>Não identificados</b>
<b>Municípios</b>										
<b>Águeda</b>	74,8%	10%	8,3%	0,8%	0,2%	0,2%			4,1%	1,6%
<b>Aveiro</b>	28%	12,4%	27,2%	1,1%	2,5%	0,3%	0,3%	0,5%	2,4%	25,3%
<b>Estarreja</b>	50%	-	16,7%	25%	4,2%	-	-	-	4,2%	-
<b>Ílhavo</b>	62,2%	8,3%	19,4%	1,1%	1,1%	-	-	-	5,0%	2,8%
<b>Murtosa</b>	72,7%	9,1%	1,8%	7,3%	1,8%	-	-	-	7,3%	-
<b>Oliveira do Bairro</b>	66,7%	18,3%	6,7%	-	-	-	-	-	5%	3,3%
<b>Ovar</b>	34,9%	29,4%	18,9%	3,2%	0,2%	0,5%			5%	8%
<b>Sever do Vouga</b>	18,8%	50,6%	5,2%	1,3%	-	-	-	-	3,9%	20,1%
<b>Média do conjunto de municípios</b>	<b>53,3%</b>	<b>17,1%</b>	<b>14,2%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>4,2%</b>	<b>8,3%</b>

Tabela 7.5 - Distribuição das tipologias de requeridos por municípios.

Requeridos Municípios	Municípios	Câmaras Munic.	Setor de serviços	Setor industrial	Outras inst. locais	Inst. regionais	Inst. centrais
<b>Águeda</b>	-	87,2%	0,7%	0,2%	7,6%	3,8%	0,7%
<b>Aveiro</b>	5,2%	58,9%	16,8%	0,2%	11,2%	7,2%	0,6%
<b>Estarreja</b>	-	67,6%	2,7%	2,7%	18,9%	5,4%	2,7%
<b>Ílhavo</b>	-	56,7%	-	-	39%	3%	1,2%
<b>Murtosa</b>	23,1%	44,8%	-	3%	24,6%	2,2%	2,2%
<b>Oliveira do Bairro</b>	-	72,8%	-	-	25,9%	-	33,3%
<b>Ovar</b>	-	86,8%	0,4%	-	10,8%	1,5%	0,6%
<b>Sever do Vouga</b>	1,8%	88,2%	2,4%	-	5,9%	0,6%	1,2%
<b>Média do conjunto de municípios</b>	<b>2,4%</b>	<b>78,5%</b>	<b>3,9%</b>	<b>0,2%</b>	<b>10,5%</b>	<b>3,7%</b>	<b>0,8%</b>

Igualmente aos resultados discutidos nesta subseção, a literatura da especialidade identifica os municípios como os reclamantes mais participativos na apresentação de protestos às entidades com responsabilidades na área ambiental. O estudo desenvolvido acrescenta que os municípios representam também os principais responsáveis pelos problemas ambientais que suscitaram as reclamações. No que diz respeito à resolução dos problemas levantados pelas populações locais, destacam-se as entidades de governação, sobretudo os governos locais, como principais requeridos na sua resolução (Jiménez, 1999; Kousis, 2001; Carvalho, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009a, 2009b, 2009c, 2011). Apesar do vasto quadro de entidades administrativas e suas diversas atribuições na área do ambiente reportadas no capítulo 4, os resultados mostraram que essas entidades parecem ser ainda insuficientemente conhecidas e exploradas pelos cidadãos.

Sendo os *municípios* e as *Câmaras Municipais* os principais atores envolvidos, as reclamações podem ser consideradas como instrumentos fundamentais para o atendimento das expectativas dos cidadãos e para a sua aproximação aos governos locais. A criação de mecanismos que aproximam o público dos serviços municipais, tais como os gabinetes de atendimento ou as linhas telefónicas específicas para os assuntos ambientais, facilitam a perceção dos governos locais quanto ao grau de satisfação dos cidadãos relativamente à qualidade ambiental e à prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente. Desta forma, as reclamações permitem a essas entidades reavaliarem a gestão ambiental nos municípios e identificarem procedimentos para a melhoria dos serviços prestados. Essa análise permitiu também desconstruir o carácter conflitual<sup>12</sup> das reclamações e destacar o seu potencial como instrumento para a gestão de proximidade com o público.

<sup>12</sup> Ao invés de serem entendidas como ‘cidadãos contra governos locais’, elas são vistas como uma fonte de informação relevante para essas entidades.

#### 7.2.4. Problemas de ambiente

O estudo desenvolvido revelou problemas ambientais de escalas e gravidades diversificadas, tendo predominado os de caráter local e pontual. A tabela 7.5 mostra a distribuição das tipologias de problemas ambientais por municípios. Quanto aos tipos de problemas mais frequentes na totalidade dos municípios, destacaram-se as *habitações/terrenos abandonados*, sobretudo os *silvados*, a *água e saneamento básico*, com maior destaque para os *esgotos*, e os *resíduos sólidos*, especialmente os *depósitos a céu aberto*. Curiosamente, os problemas mais comuns entre as reclamações denotam, na maior parte dos casos, a falta de civismo das populações locais. Os *silvados* e os *depósitos a céu aberto* são normalmente atribuídos aos munícipes e os *esgotos* refletem tanto a ausência de ligação dos efluentes domésticos à rede pública de saneamento, sendo imputada aos munícipes, como a ausência de saneamento, cuja responsabilidade é atribuída às Câmaras Municipais. Destaca-se também o fato de as reclamações sobre água e saneamento básico terem refletido, em sua maioria, problemas relacionados com a infraestrutura de saneamento, em especial os *esgotos*, do que propriamente reclamações sobre *poluição hídrica* que são muito mais relevantes sob o ponto de vista da proteção ambiental (os *esgotos* representaram 48,6% das reclamações sobre água e saneamento básico enquanto que a *poluição hídrica* somou apenas 8,7% do total).

O perfil médio de problemas ambientais reflete, basicamente, os problemas evidenciados em Águeda. Os *silvados* foram mais frequentes nos municípios de Águeda, Estarreja e Oliveira do Bairro, que possuem extensas áreas com características predominantemente rurais<sup>13</sup>. As reclamações sobre *água e saneamento básico* predominaram nos municípios de Ovar, especialmente os *esgotos*, e Sever do Vouga, com uma maior incidência de problemas relacionados com a *infraestrutura de saneamento básico*, em especial as fugas em contadores de água. Finalmente, os *depósitos a céu aberto*, constituíram a principal tipologia de problema observado no município de Aveiro.

Com valores médios, evidenciaram-se as reclamações sobre *vetores/insetos*, *maus cheiros*, *ruído* e *limpeza/conservação dos espaços públicos*. As reclamações sobre *vetores/insetos* representaram a tipologia de problema ambiental predominante no município da Murtosa, especialmente os *ratos*. Essas reclamações estão associadas aos terrenos em estado de abandono, que constituem problemas comuns aos municípios com características predominantemente rurais. Os *maus cheiros* foram identificados como o principal tipo de problema ambiental no município de Ílhavo, estando associados aos *dejetos de animais* e aos *esgotos*. As reclamações sobre *ruído* são mais frequentes nos municípios de Aveiro, Estarreja e Ovar, com especial destaque para os ruídos provenientes do *setor de serviços*, especialmente os bares e o

<sup>13</sup> Especialmente nos municípios de Estarreja e Oliveira do Bairro. Apesar de apresentar uma área urbana expressiva, sobretudo nas freguesias centrais, Águeda possui extensas áreas com características predominantemente rurais.

setor de restauração. Finalmente, a categoria *limpeza/conservação dos espaços públicos* suscitou um número elevado de reclamações nos municípios de Ovar, sobretudo as *vias sujas*, e em Sever do Vouga, em especial os problemas relacionados com a qualidade dos espaços públicos, tais como a *iluminação pública* e a *falta de sinalização no trânsito*.



Tabela 7.6 - Distribuição das tipologias de problemas ambientais no conjunto de municípios.

<b>Tipologias de problemas ambientais</b>	<b>Águeda</b>	<b>Aveiro</b>	<b>Estarreja</b>	<b>Ílhavo</b>	<b>Murtosa</b>	<b>Oliveira do Bairro</b>	<b>Ovar</b>	<b>Sever do Vouga</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Outros</b>	67	26	-	12	7	1	28	43	184	6,1%
<b>Poluição do solo</b>	2	1	1	-	-	-	-	1	5	0,2%
<b>Danos à fauna</b>	1	4	-	-	-	2	-	-	7	0,2%
<b>Danos à vegetação</b>	1	4	-	1	-	1	2	-	9	0,3%
<b>Ar</b>	12	4	3	8	-	1	21	2	51	1,7%
<b>Atividades/explorações irregulares</b>	20	8	-	22	2	12	17	3	84	2,8%
<b>Veículos/materiais abandonados</b>	39	52	-	-	8	-	4	-	103	3,4%
<b>Limpeza/conservação espaços públicos</b>	48	19	-	6	3	1	80	35	192	6,4%
<b>Ruído</b>	36	62	4	33	-	6	76	5	222	7,4%
<b>Maus cheiros</b>	54	10	2	79	10	7	55	10	227	7,6%
<b>Vetores/insetos</b>	84	41	3	56	34	13	22	5	258	8,6%
<b>Resíduos sólidos</b>	88	132	2	24	11	10	64	15	346	11,5%
<b>Água e saneamento básico</b>	121	112	7	60	9	16	160	68	553	18,4%
<b>Habitações/terrenos abandonados</b>	578	36	11	40	33	18	38	4	758	25,3%
<b>Total por municípios</b>	<b>1151</b>	<b>511</b>	<b>33</b>	<b>341</b>	<b>117</b>	<b>88</b>	<b>567</b>	<b>191</b>	<b>2999<sup>14</sup></b>	<b>100%</b>

<sup>14</sup> Não está computada no total a reclamação sobre ar do município de Vagos.

A Ria é uma área de conservação da natureza e, em simultâneo, local de atividades humanas que podem gerar degradação e destruição dos valores naturais. Embora todos os municípios sejam envolventes e próximos à Ria, alguns são também permeados por alguns dos seus canais, aumentando assim a sua vulnerabilidade às ações humanas e a potencial sensibilidade dos cidadãos relativamente à sua qualidade ambiental. No seu conjunto, esses fatores poderiam motivar reclamações das populações da área envolvente ao ecossistema. Surpreendentemente, os problemas que afetam a Ria de Aveiro não constituem tema frequentemente abordado nas reclamações analisadas. Do total de processos consultados, foram evidenciadas apenas cinco exposições que se referem à Ria de Aveiro. Essas incluem-se no grupo das reclamações sobre poluição hídrica e reportam-se a situações pontuais de descargas de esgotos, derrame de óleos e danos à *fauna*, mais especificamente a morte de peixes resultante da poluição de uma pateira. Na área envolvente a um ecossistema tão importante, esperava-se uma maior movimentação por parte dos cidadãos em relação aos problemas que afetam a Ria, nomeadamente os que resultam das diversas atividades humanas no seu território como a poluição da água, a degradação de habitats ou a acumulação de resíduos. O fato de a tradicional distribuição das responsabilidades sobre a Ria ter recaído primeiro na autoridade portuária e mais recentemente nos organismos desconcentrados do Ministério do Ambiente (Fidélis e Carvalho, 2014) poderá constituir uma explicação para esses resultados.

Igualmente ao observado nos resultados do trabalho desenvolvido, os estudos ressaltam que as reclamações tanto refletem problemas predominantemente locais (Figueiredo, Fidélis e Pires, 2001; Kousis, 2001; Kousis, della Porta e Jiménez, 2008) como se concentram em áreas mais urbanizadas (Kousis, 2001, 2007). A literatura sobre os protestos ambientais discutida no capítulo 2 evidencia um conjunto de informações relevantes sobre as reclamações ambientais e as suas potencialidades como indicador de qualidade ambiental, da qualidade da prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente ou do incumprimento às normas existentes. O principal aspeto ressaltado nesses estudos refere-se aos tipos de problemas objeto de queixas, destacando-se aqueles mais comuns aos meios urbanos, tais como os problemas relacionados com o meio hídrico, o saneamento, os resíduos sólidos e a poluição sonora (ver, por exemplo, Cantrell, 1980; Dasgupta e Wheeler, 1997; Kosecik e Sagbas, 2004; Carvalho, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009a, 2009b, 2009c; Dimitrov, 2009; Carvalho e Fidélis, 2011). A poluição do ar, embora comum às áreas urbanas, não constitui um problema recorrente entre as reclamações analisadas. Problemas relacionados com a qualidade da prestação dos serviços públicos, tais como a construção de infraestruturas urbanas e a conservação de vias públicas, são igualmente destacados na literatura da especialidade (Jiménez, 1999; Kosecik e Sagbas, 2004). Similarmente, destacam-se os problemas sobre limpeza e conservação dos espaços públicos, tais como praças e vias públicas degradadas, constituindo parte considerável das reclamações analisadas. Embora sob contextos políticos, sociais e ambientais distintos, os estudos mencionados e os resultados do trabalho realizado revelam, por um lado, uma maior incidência dos problemas persistentes e comuns aos

meios mais urbanizados e, por outro, a fraca sensibilidade ambiental relativamente às área naturais.

Para efeito de comparação, os resultados do último inquérito nacional, denominado “Os Portugueses e o Ambiente”, trazem um conjunto de problemas de escala de afetação próxima e individual que mais atingem os cidadãos no seu quotidiano. Os resultados revelam que a *poluição do ar*, os *maus cheiros*, o *ruído* e os problemas *dos lixos e sujidades* (lixeiros, falta de limpeza das ruas e dos contentores) estão entre os mais frequentes. A seguir, os inquiridos apontam os problemas relacionados com o caos urbano e o desordenamento, como sejam o *trânsito*, a *agitação e stress* e a *falta de espaços verdes*. Na sequência, evidencia-se a *poluição da água*, sobretudo dos rios (Almeida, 2004<sup>15</sup>). Com exceção da *poluição do ar*, que representa uma pequena parcela das reclamações, 1,7%, os principais problemas referidos no inquérito, nomeadamente os *maus cheiros*, o *ruído*, os *lixos e as sujidades*, estão classificados entre as tipologias de problemas mais e mediantemente referidos nas reclamações. Em proporções médias, o inquérito refere os problemas relativos ao caos urbano que não são levantados nas reclamações, e os problemas relacionados com a *poluição hídrica*, que somam uma pequena parcela do total de reclamações sobre *água e saneamento básico*.

Os relatórios da Linha SOS Ambiente e Território do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA/GNR) relativos aos anos de 2005 e 2007 trazem que os problemas de ambiente alvo do maior número de queixas no País são os resíduos sólidos, a poluição hídrica, o ruído e a poluição atmosférica (SEPNA, 2007), revelando semelhanças com algumas das principais matérias que suscitaram o maior número de reclamações nos municípios em estudo.

---

<sup>15</sup> Refere-se ao último inquérito nacional realizado sobre as representações e práticas dos portugueses em matéria de ambiente.

### 7.2.5. Território

Nesta subsecção, analisam-se os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças entre o padrão territorial das reclamações no conjunto de municípios e por municípios, distinguidos como *número populacional, níveis de urbanização, influência da Ria de Aveiro e influência das fronteiras administrativas*<sup>16</sup>. A análise da influência da Ria permitiu compreender em que medida a existência de um ecossistema comum aos municípios determina a maior ou menor propensão dos cidadãos a apresentarem reclamações aos governos locais<sup>17</sup>. Analisa-se também a distribuição das tipologias de problemas ambientais mais frequentes entre as reclamações por freguesias.

A análise territorial do perfil médio das reclamações revelou uma maior concentração nos municípios mais populosos e urbanizados. Observou-se, ainda, uma correlação razoável entre o número de reclamações e a população residente. Essa tendência é de certo modo previsível, visto que os efeitos da pressão urbana tendem a ser mais concentrados nas zonas com maior contingente populacional. Por outro lado, é justamente nessas áreas que a infraestruturação ambiental está mais consolidada (Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011). Embora pouco explorada pela literatura da especialidade, a análise territorial dos protestos ambientais<sup>18</sup> evidencia uma maior incidência nas áreas urbanizadas, revelando igualmente problemas comuns aos meios urbanos conforme destacou a subsecção anterior (Kousis, 2001, 2007).

Igualmente ao perfil médio, a análise territorial à escala dos municípios revelou, de modo geral, uma maior concentração de reclamações nas freguesias mais próximas do centro urbano e adjacentes a essas, onde se verificam as maiores concentrações populacionais e as densidades demográficas mais elevadas. O quadro 7.1 evidencia as freguesias onde se concentram os maiores valores de reclamações<sup>19</sup> e respetivos níveis de urbanização consoante a classificação do INE (2009).

Do total de freguesias, a maioria se enquadra nas áreas predominantemente urbanas, com 69,6%. As áreas mediantemente urbanas correspondem a 21,7% e as predominantemente rurais somam apenas 8,7% do total. Em Sever do Vouga e Estarreja, observaram-se os maiores valores de reclamações nas freguesias mediantemente urbanizadas que, juntamente com as áreas predominantemente rurais, caracterizam a maior parte da área territorial desses municípios. Embora não tenham sido evidenciados processos de reclamação suficientes, as entrevistas realizadas com os técnicos superiores do município de Vagos revelaram que as reclamações se

<sup>16</sup> Com exceção do município de Vagos que não apresentou dados suficientes para a análise territorial.

<sup>17</sup> O capítulo anterior abrange a análise específica da relação entre a frequência de reclamações sobre água e saneamento básico e a proximidade com a Ria de Aveiro enquanto que este capítulo destaca a influência do recurso hídrico sobre a propensão à apresentação de reclamações em matéria de ambiente, abrangendo as diversas tipologias de problemas observados.

<sup>18</sup> Referem-se aos movimentos ambientalistas de raiz popular.

<sup>19</sup> Foram selecionados os maiores valores de reclamações, variando entre 2 a 4 freguesias por municípios.

concentram nas freguesias mais rurais, sobretudo na Gafanha da Boa Hora, onde está localizada a praia da Vagueira.

Quadro 7.3 - Distribuição das reclamações por freguesias e respetivos níveis de urbanização.

Municípios	Freguesias	Nível de urbanização
Águeda	Águeda	APU
	Valongo do Vouga	APU
	Macinhata do Vouga	APR
	Recardães	APU
Aveiro	Glória	APU
	Vera Cruz	APU
	Esgueira	APU
Estarreja	Beduído	APU
	Avanca	AMU
	Pardilhó	AMU
Ílhavo	São Salvador	APU
	Gafanha da Nazaré	APU
Murtosa	Murtosa	APU
	Monte	APU
Oliveira do Bairro	Bustos	APU
	Oiã	AMU
	Oliveira do Bairro	APU
Ovar	Ovar	APU
	Esmoriz	APU
	São João de Ovar	APU
Sever do Vouga	Sever do Vouga	AMU
	Silva Escura	AMU
	Pessegueiro do Vouga	APR

Legenda:

APR: área predominantemente rural.

AMU: área mediamente urbana.

APU: área predominantemente urbana.

Relativamente à distribuição territorial *per capita* das reclamações no somatório dos municípios, o nível de urbanização e o número populacional não constituíram fatores determinantes da intensidade de reclamações. A distribuição territorial *per capita* revelou uma maior concentração nas áreas predominantemente urbanas, 45,4%. As áreas mediamente urbanizadas somaram uma porção considerável do total, 36,4%, e as predominantemente rurais 18,2%. Contrariamente ao observado na distribuição em valores absolutos, os maiores valores *per capita* no município de Águeda foram evidenciados nas áreas predominantemente rurais, tal como apresenta a quadro 7.2.

Quadro 7.4 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias e respetivos níveis de urbanização.

Municípios	Freguesias	Nível de urbanização
Águeda	Macieira de Alcoba	APR
	Belazaima do Chão	APR
	Travassô	AMU
	Préstimo	APR
Aveiro	Glória	APU
	Oliveirinha	AMU
	Vera Cruz	APU
Estarreja	Veiros	AMU
	Beduído	APU
	Pardilhó	AMU
	Avanca	AMU
Ílhavo	São Salvador	APU
	Gafanha da Nazaré	APU
Murtosa	Monte	APU
	Murtosa	APU
Oliveira do Bairro	Bustos	APU
	Palhaça	AMU
Ovar	Ovar	APU
	São João de Ovar	APU
Sever do Vouga	Sever do Vouga	AMU
	Silva Escura	AMU
	Cedrim	APR

Para além do número populacional e dos níveis de urbanização, analisou-se a influência da Ria de Aveiro sobre a frequência de reclamações a duas escalas, a municipal e a das freguesias. A primeira refere-se ao rácio entre a frequência de reclamações e a percentagem de área inundada, enquanto que a segunda visa compreender a influência do recurso hídrico sobre a frequência de reclamações por freguesias. A análise da relação entre a frequência de reclamações ambientais e a percentagem de área inundada por municípios revelou que, com a exceção de Oliveira do Bairro e de Aveiro, a área coberta pelo recurso hídrico não representa necessariamente um fator determinante do número de reclamações, conforme mostra a tabela 7.6.

Tabela 7.7 - Rácio entre a frequência de reclamações e a percentagem de área inundada por municípios.

Municípios	Frequência de reclamações	Percentagem de área inundada <sup>20</sup>	Rácio entre a frequência de reclamações e a área inundada <sup>21</sup>
Águeda	38,2%	5,1%	7,49
Aveiro	17,2%	11,9%	1,45
Estarreja	1,1%	22,9%	0,05
Ílhavo	11,4%	5,3%	2,15
Murtosa	3,9%	10,9%	0,36
Oliveira do Bairro	2,9%	3,3%	0,88
Ovar	18,9%	9,2%	2,05
Sever do Vouga	6,4%	0,7%	9,14

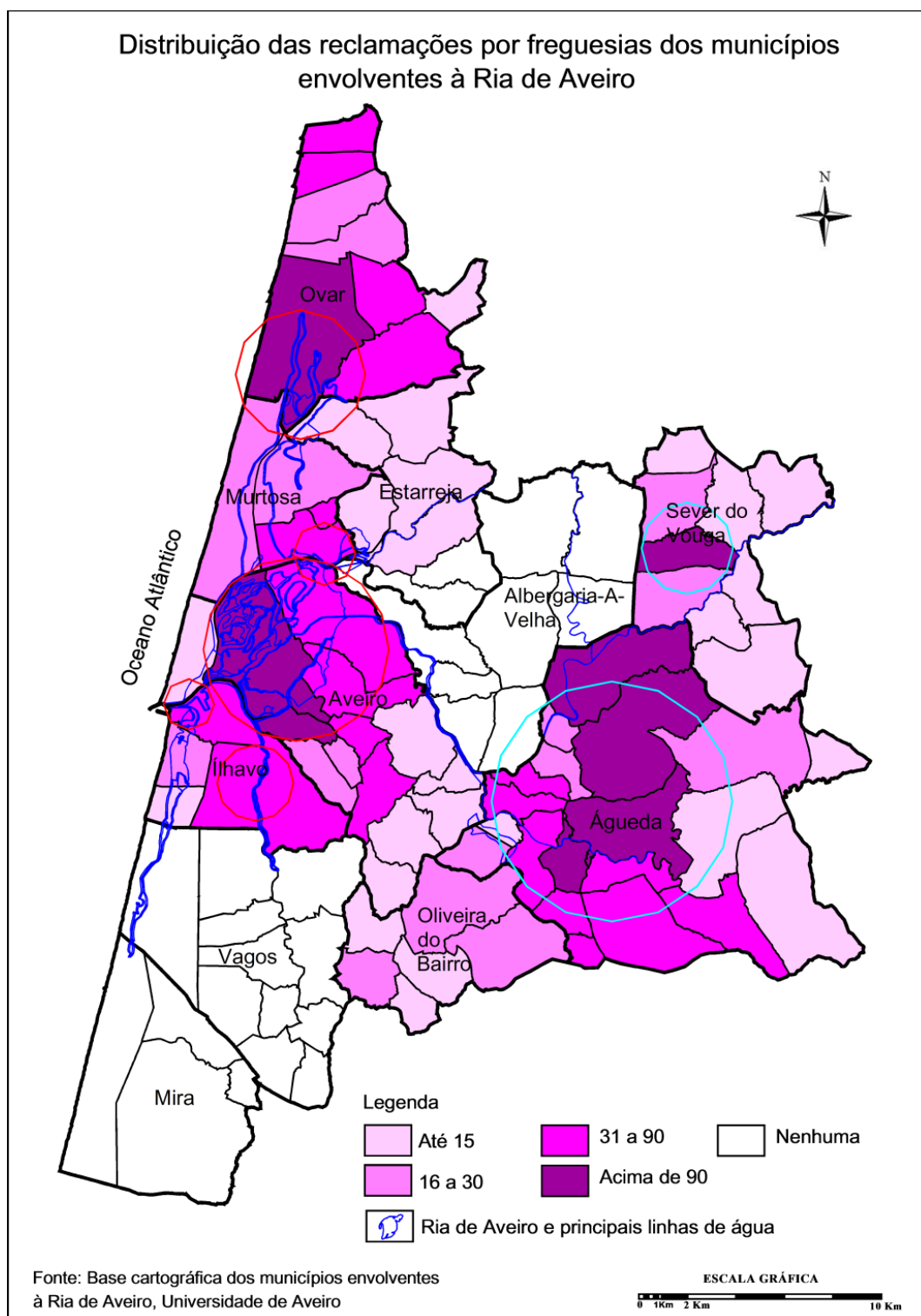
À escala das freguesias, analisou-se a influência do recurso hídrico sobre a frequência de reclamações<sup>22</sup>, tal como ilustra o mapa 7.1. Em parte das freguesias por onde passam os canais da Ria localizados nos municípios de Ovar, Murtosa, Aveiro e Ílhavo, destacadas a vermelho, verificou-se uma maior concentração de reclamações. No entanto, a elevada concentração de reclamações em algumas freguesias que não estão sob a influência direta da Ria de Aveiro, tal como destacado a azul, sinaliza que a presença desse recurso hídrico nem sempre constitui um fator determinante da maior propensão à apresentação de reclamações em matéria de ambiente.

Contrariamente ao evidenciado com a relação entre a Ria de Aveiro e a intensidade de exposições, as fronteiras administrativas provaram exercer uma influência significativa sobre a frequência, os tipos reclamações e a sua distribuição territorial. Isso poderá indicar diferenças nos contextos de governação, na eficiência da gestão das questões ambientais e na prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente, nos níveis de satisfação dos cidadãos e de participação cívica e no grau de proximidade e de confiança entre os cidadãos e os governos locais (ver Carvalho e Fidélis, 2013).

<sup>20</sup> Face à área total de cada município.

<sup>21</sup> Cálculo baseado na relação entre a percentagem de reclamações e a percentagem de área inundada. Os valores mais próximos a 1 correspondem às melhores correlações observadas, conforme mostra no anexo 6.3.

<sup>22</sup> O cálculo foi realizado com base no número de reclamações por freguesias em relação ao total de reclamações no conjunto de municípios. Esses resultados permitem comparar a relação entre a frequência de reclamações e a proximidade do recurso hídrico na mesma ordem de grandeza para todas as freguesias.



Mapa 7.9 - Distribuição das reclamações por freguesias dos municípios envolvidos à Ria de Aveiro<sup>23</sup>.

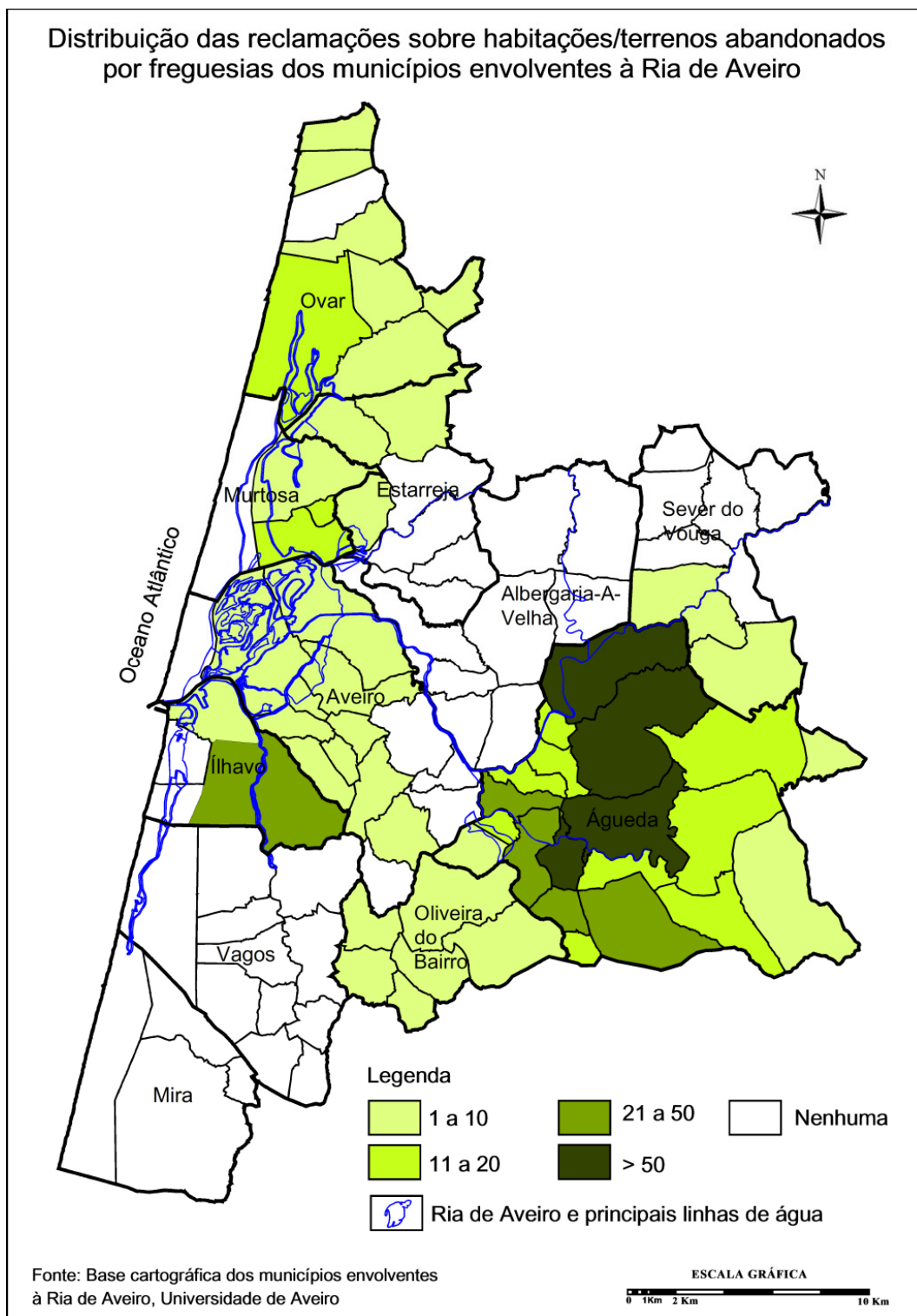
<sup>23</sup> Os intervalos propostos não foram estabelecidos com base em critérios estatísticos, mas sim com o intuito de promover uma melhor visualização gráfica dos resultados. Cabe destacar que foram realizadas várias tentativas sem êxito de obtenção das *shapes* com as manchas urbanas/áreas construídas dos municípios. A sua inserção permitiria a melhor visualização da distribuição territorial das reclamações face às áreas urbanas.



Por último, avaliou-se criticamente a distribuição territorial das tipologias de problemas ambientais mais referidos nas reclamações, nomeadamente *habitações/terrenos abandonados*, *água e saneamento básico* e *resíduos sólidos*, evidenciando-se os fatores que justificam a maior ou a menor intensidade de reclamações. A análise da distribuição territorial das reclamações sobre *habitações/terrenos abandonados* por municípios revelou uma maior concentração em Águeda. Os restantes municípios apresentaram valores substancialmente inferiores. À escala das freguesias, observaram-se três padrões principais de distribuição territorial dessas reclamações: o primeiro a ser destacado revela valores heterogéneos e uma maior concentração de reclamações nas freguesias mais próximas do centro urbano, nomeadamente nos municípios de Águeda, Ílhavo, Murtosa e Ovar; o segundo padrão refere-se a uma distribuição mais homogénea de reclamações na totalidade das freguesias, conforme o observado em Oliveira do Bairro, ou na maior parte delas, nomeadamente em Aveiro e, finalmente, o terceiro padrão revela igualmente valores mais homogéneos, porém concentrados numa área restrita dos municípios de Estarreja e Sever do Vouga, tal como mostra o mapa 7.2<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Igualmente ao mapa anterior, os intervalos propostos não foram estabelecidos com base em critérios estatísticos, mas sim com o intuito de promover uma melhor visualização gráfica dos resultados.



Mapa 7.10 - Distribuição das reclamações sobre habitações/terrenos abandonados por freguesias.

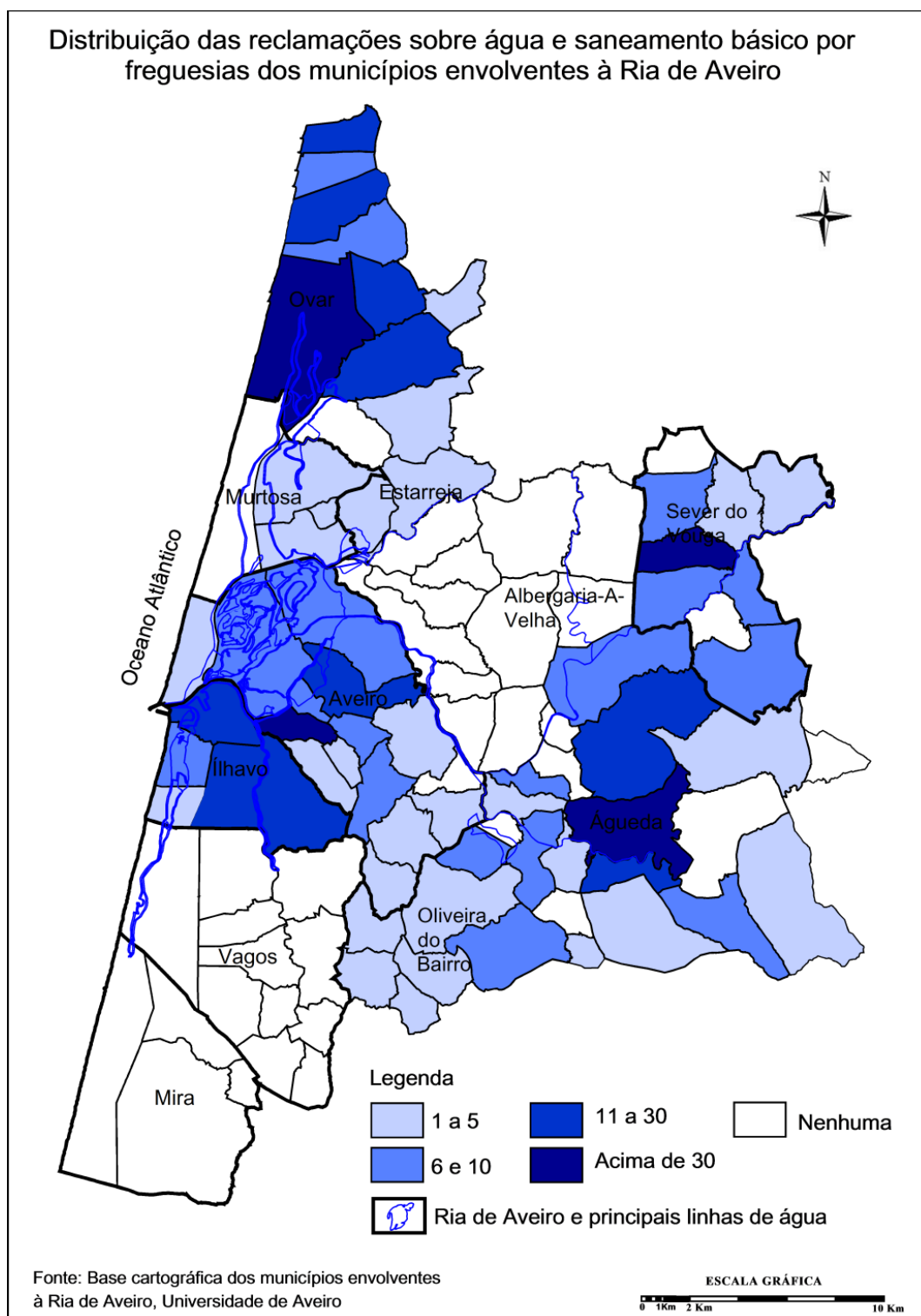
As reclamações sobre *água e saneamento básico* se concentraram nos municípios mais populosos e/ou com maiores níveis de urbanização, nomeadamente Ovar, Águeda e Aveiro<sup>25</sup>, conforme revela o mapa 7.3. No geral, a análise por freguesias revelou uma maior concentração de reclamações nas proximidades dos centros urbanos e nas freguesias adjacentes. Em Ovar, observou-se uma maior concentração de reclamações tanto no centro urbano e freguesias adjacentes, como nas freguesias mais periféricas, com níveis médios de urbanização.

Tal como observado com as reclamações sobre *água e saneamento básico*, as exposições sobre *resíduos sólidos* se concentraram nos municípios mais populosos, nomeadamente Aveiro, Águeda e Ovar, cujos níveis de urbanização estão entre os mais elevados. À escala das freguesias, observou-se, no geral, uma maior concentração de reclamações nas proximidades dos centros urbanos na maior parte dos municípios, nomeadamente Ovar, Aveiro, Águeda, Ílhavo, Murtosa e Sever do Vouga, ou nas freguesias com características predominantemente urbanas, conforme constatado em Oliveira do Bairro. Contrariamente, no município de Estarreja não se evidenciaram reclamações dessa natureza na envolvente do centro urbano. Os municípios de Aveiro e Ovar revelaram uma composição mais heterogénea que reflete a maior ou menor proximidade do centro urbano. Sendo assim, foram observados os maiores valores nas freguesias mais centrais e adjacentes e os menores valores nas freguesias mais periféricas<sup>26</sup>. O mapa 7.4 ilustra a distribuição territorial dessas reclamações.

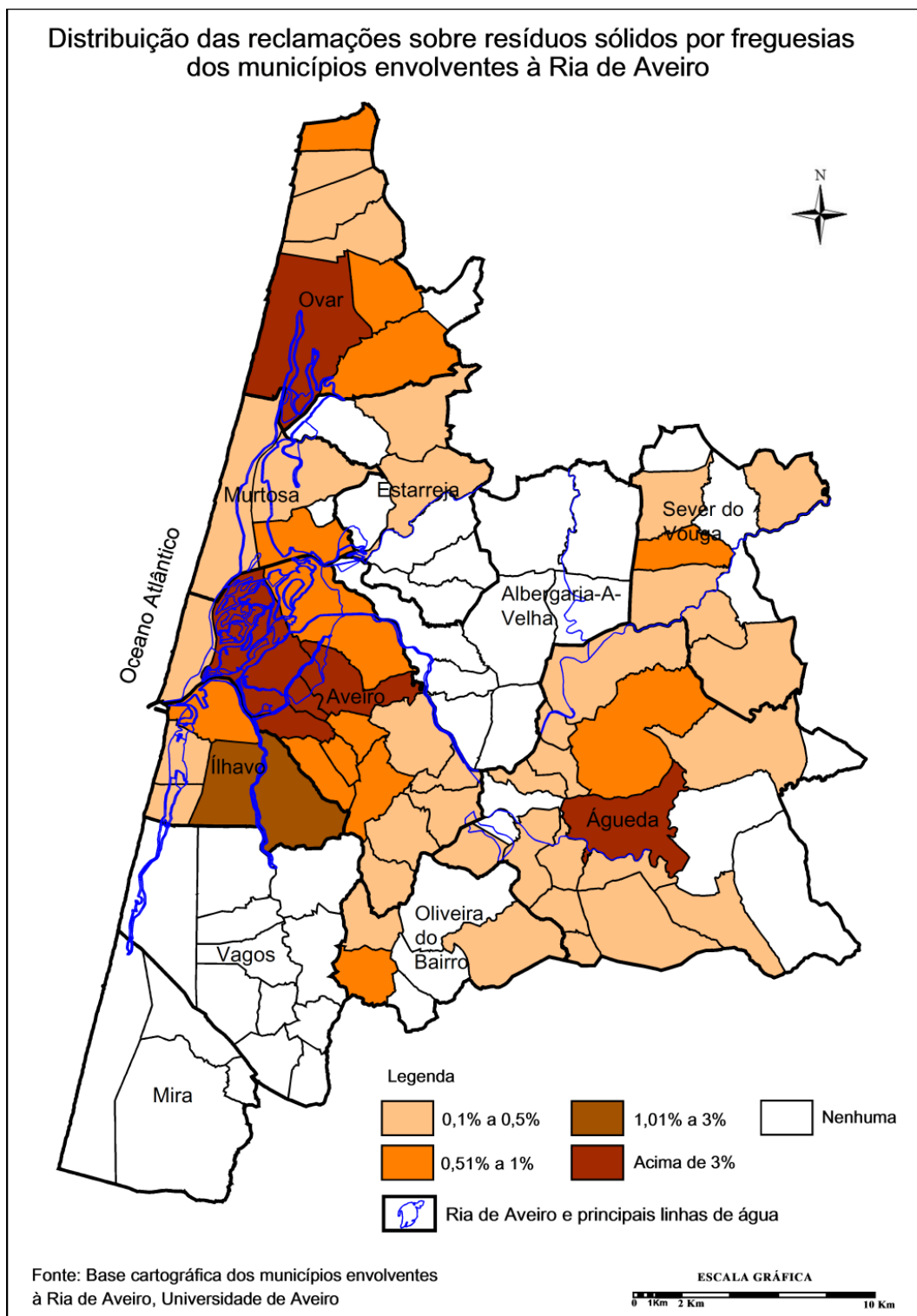
---

<sup>25</sup> Para além desses municípios, vale ressaltar que Ílhavo também apresenta um nível de urbanização elevado.

<sup>26</sup> Com exceção de Esmoriz que, embora esteja afastada do centro urbano, apresenta níveis de urbanização elevados e possui estatuto de cidade.



Mapa 7.11 - Distribuição das reclamações sobre água e saneamento básico por freguesias.



Mapa 7.12 - Distribuição das reclamações sobre resíduos sólidos por freguesias.

### 7.2.6. Resolução das reclamações

Os resultados da resolução das reclamações no conjunto de municípios, que refere-se ao andamento processual nas Câmaras Municipais, mostraram uma percentagem mais elevada de processos de reclamação *arquivados* e valores significativos de processos *em aberto* e resoluções *não identificadas*, tal como evidencia a tabela 7.9<sup>27</sup>. Na análise por municípios, identificaram-se os maiores índices de processos *arquivados* em Ovar, Ílhavo, Oliveira do Bairro e Murtosa respetivamente. Sendo assim, esses municípios revelaram um maior rigor no registo e na tramitação interna dos processos. Pelo contrário, os municípios de Sever do Vouga e Aveiro abrangeram, respetivamente, os maiores valores de resoluções *não identificadas*, assinalando um menor critério no registo interno. Em Sever do Vouga, o índice de resoluções *não identificadas* somou 97,2% e, em Aveiro, a percentagem foi superior aos processos *arquivados*. Os processos *em aberto* predominaram nos municípios de Estarreja e Águeda e os processos *encaminhados às entidades exteriores responsáveis* apresentaram valores reduzidos em todos os municípios.

Tabela 7.8 - Resolução dos processos de reclamação por municípios.

Andamento dos processos Municípios	Arquivado	Em aberto	Encaminhado à ent. exterior responsável	Não identificada	Total
Águeda	42%	43,1%	1,6%	13,3%	100%
Aveiro	38%	16,9%	-	45,1%	100%
Estarreja	45,8%	54,2%	-	-	100%
Ílhavo	96,6%	1,7%	1,7%	-	100%
Murtosa	87%	3,7%	-	9,3%	100%
Oliveira do Bairro	93%	1,8%	5,3%	-	100%
Ovar	96,7%	0,2%	2,8%	0,2%	100%
Sever do Vouga	2,1%	-	0,7%	97,2%	100%
Total no conjunto de municípios	56,6%	21,9%	1,5%	20%	100%

Os resultados da análise no conjunto de municípios mostraram que a maior parte dos problemas de ambiente se encontra *resolvida*. Ao mesmo tempo, os resultados revelaram valores significativos de resoluções *não identificadas* e *em andamento*. Os maiores níveis de problemas de ambiente *resolvidos* foram evidenciados na Murtosa e em Aveiro, o que indica um grande empenho desses municípios em atender às exposições dos reclamantes. Os municípios de Oliveira do Bairro e Ovar apresentaram índices superiores a 80% de resoluções *não identificadas*. Não obstante, eles revelaram um maior rigor no registo das reclamações, com os maiores valores de processos de reclamação *arquivados*. As resoluções *em andamento* foram evidenciadas em maiores proporções nos municípios de Estarreja e Águeda. Curiosamente, a análise da totalidade de municípios revelou valores muito próximos de processos de reclamação *em aberto* e

<sup>27</sup> Com exceção de Vagos.

resoluções dos problemas de ambiente *em andamento*, o que poderá indicar uma relação direta entre esses resultados. A tabela 7.8 mostra a distribuição desses valores.

Tabela 7.9 - Resolução dos problemas de ambiente por municípios.

Andamento dos processos Municípios	Resolvido	Em andamento	Não resolvido	Não identificada	Não aplicável	Total
<b>Agueda</b>	36,8%	41,4%	-	16%	5,6%	100%
<b>Aveiro</b>	85,8%	5,2%	6,6%	2,3%	-	100%
<b>Estarreja</b>	54,5%	42,4%	-	-	3%	100%
<b>Ílhavo</b>	43,4%	0,3%	1,8%	47,5%	7,0%	100%
<b>Murtosa</b>	91,5%	-	2,5%	-	6%	100%
<b>Oliveira do Bairro</b>	10,2%	4,5%	-	81,8%	3,4%	100%
<b>Ovar</b>	11,1%	2,3%	0,5%	81,5%	4,6%	100%
<b>Sever do Vouga</b>	13,1%	16,8%	0,5%	67,5%	2,1%	100%
<b>Total no conjunto de municípios</b>	<b>41,1%</b>	<b>18,9%</b>	<b>1,6%</b>	<b>34%</b>	<b>4,3%</b>	<b>100%</b>

A análise do arquivamento dos processos de reclamação, que reflete o intervalo de tempo decorrido entre sua entrada e seu arquivamento, revelaram índices elevados de registos *não identificados/em aberto*. A seguir, e em menores proporções, predominaram os intervalos “entre 1 e 2 meses” e “entre 1 semana e 1 mês”. Esses resultados indicam, por um lado, falhas no registo das reclamações e, por outro, uma boa capacidade de proporcionar respostas céleres aos processos de reclamação cujos registos foram realizados. Por ordem de importância, os municípios da Murtosa e Ílhavo mostraram um maior critério no registo e no arquivamento das reclamações, contrariamente ao observado nos municípios de Sever do Vouga, Ovar e Oliveira do Bairro, que apresentaram os valores mais elevados de intervalos de tempo *não identificados*.

Salienta-se que os resultados do estudo empírico restringiram-se a mostrar um panorama geral da resolução das reclamações, dos problemas de ambiente e o lapso de tempo decorrido entre a entrada e o arquivamento das reclamações, quando aplicável. Não obstante, a ausência de registo dos procedimentos adotados para a resolução dos problemas não possibilitou um conhecimento aprofundado dos tipos de medidas adotadas e respetiva eficácia. Esses resultados sinalizam a necessidade de um maior rigor no registo das reclamações e dos procedimentos tomados para a sua resolução, permitindo aos municípios uma gestão mais eficiente dos problemas levantados pelas populações locais. Contudo, a adoção recente dos sistemas de gestão documental nos municípios, cujo período não foi abrangido por esse estudo, não permite concluir que tipos de melhorias foram observadas e quais foram as suas implicações em termos pragmáticos.

### 7.2.7. Planos municipais de ambiente e reclamações

Conforme revelou o capítulo anterior<sup>28</sup>, a análise comparativa entre as áreas de intervenção prioritárias dos processos de A21L e dos planos de ambiente existentes e os principais problemas reclamados revelou semelhanças significativas, o que reforça a utilidade das reclamações como um indicador relevante dos problemas ambientais locais. Apesar disso, não se verifica a inclusão dos fatores de insatisfação das populações locais traduzidos através das reclamações ao conjunto de indicadores das referidas estratégias locais existentes.

A participação dos cidadãos, bem como de todos os atores da sociedade, é considerada como um elemento fundamental dos processos de planeamento e de tomada de decisão relativos à A21L (ver, por exemplo, Carter e Darlow, 1997; Rydin e Pennington, 2000; Vasconcelos, 2001; Feichtinger e Pregernig, 2005; Agger, 2010). Os processos de elaboração da A21L de Águeda e de Oliveira do Bairro contaram com o amplo envolvimento da sociedade, com a definição dos objetivos de sustentabilidade pautada nos estudos técnicos, normalmente sob a forma de diagnósticos e nas opiniões dos diversos segmentos da sociedade, inclusive a opinião do público acerca das prioridades de intervenção para se promover a sustentabilidade local em que se consideram, naturalmente, as questões ambientais. Os planos de ambiente existentes, tanto o Plano da Água de âmbito intermunicipal como o plano do município de Aveiro (PMADSA), contemplaram a participação pública para a definição e a implementação dos objetivos através da realização de workshops com níveis satisfatórios de participação pública (IDAD, 2000; Câmara Municipal de Aveiro, 2006).

Posto isso, a definição das áreas de intervenção dos instrumentos acima referidos abrangeram tanto os indicadores objetivos, definidos através dos diagnósticos, como os indicadores subjetivos, que traduzem as opiniões do público em matéria de ambiente e de sustentabilidade. Ainda que as opiniões do público estejam incorporadas aos instrumentos locais, os fatores de insatisfação ambiental dos cidadãos trazem um conjunto de informações diferenciado, com a identificação dos problemas ambientais persistentes e das falhas na prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente. Salienta-se, portanto, a utilidade das reclamações como uma fonte de informação complementar a ser considerada na definição dos instrumentos locais em matéria de ambiente. Não obstante, o estudo realizado permitiu evidenciar que os municípios não fazem uso das reclamações como indicadores e não possuem essa informação devidamente tipificada e sistematizada, o que possibilitaria uma melhor gestão e resolução dos problemas e uma maior confiança entre o público e os governos locais.

---

<sup>28</sup> Ver seção 6.4.2.



### 7.2.8. Percepção dos líderes locais sobre as reclamações

Conforme apresentado no capítulo anterior, a aferição com base nas entrevistas na globalidade dos municípios mostrou semelhanças significativas relativamente ao estudo das reclamações. No geral, identificaram-se convergências entre a análise temporal, o perfil de atores envolvidos, as tipologias de problemas ambientais e o padrão de distribuição territorial das reclamações. Não obstante, o estudo das reclamações assinalou uma maior diversidade de atores envolvidos, tipos de problemas e, principalmente, um maior nível de detalhamento acerca do padrão territorial das reclamações.

Relativamente à resolução dos problemas de ambiente reclamados, as entrevistas revelaram resultados mais otimistas do que aquilo que foi efetivamente observado no estudo das reclamações. A título de exemplo, enquanto que as entrevistas consideraram 80% dos problemas resolvidos, o estudo das reclamações mostrou uma percentagem pouco superior a 40%. Ainda assim, o tempo de arquivamento dos processos de reclamação também mostrou semelhanças, apresentando intervalos de tempo relativamente curtos. A aferição do estudo das reclamações com base nas entrevistas revelou que os líderes locais e os técnicos entrevistados não apenas conseguem distinguir o perfil das reclamações ambientais submetidas pelas populações locais como também acompanham a sua resolução.

Com o objetivo de identificar informações importantes que normalmente não estão contempladas nas reclamações, os parâmetros avaliados na análise complementar assinalaram a ausência de padronização do tipo de informação facultada pelas reclamações e uma certa “fragilidade” das exposições dos cidadãos enquanto indicador ambiental isolado. Em primeiro lugar, os municípios se revelaram pouco criteriosos quanto ao registo das informações proporcionadas pelas reclamações que nem sempre estão contempladas nos documentos consultados, tais como as queixas motivadas pelos meios de comunicação, a gravidade, a escala de incidência e o perfil dos reclamantes. Embora os municípios disponham de meios para a padronização do registo, tais como o Livro de reclamações e os formulários eletrónicos ou em papel, é nítida a falta de rigor no registo e na sistematização das reclamações. Por outro lado, a própria forma como muitas reclamações dão entrada nas Câmaras Municipais, sobretudo por cartas e mais recentemente por correio eletrónico, e principalmente a forma como são descritas pelos reclamantes nem sempre proporcionam elementos suficientes para a sua melhor caracterização.

As entrevistas permitiram evidenciar que as reclamações não constituem matéria importante de discussão nas reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais. Dada a sua importância como fontes de informação dos problemas ambientais locais e os esforços demandados em termos de fiscalização, de acompanhamento e de resolução, esperava-se uma maior atenção por parte dos governos locais na discussão dos problemas levantados nas reclamações tanto internamente, nas

reuniões de Câmara, como com o público, nas Assembleias Municipais. A discussão desses problemas possibilitaria o melhor conhecimento acerca dos fatores de insatisfação ambiental das populações locais e a coordenação de esforços por parte dos setores responsáveis pelos assuntos ambientais para a resolução das situações que têm sido alvo de queixas. Além disso, as sessões públicas permitiriam o envolvimento das partes interessadas, sobretudo do público, nas decisões relativas às reclamações.

Finalmente, e considerando-a como a pergunta mais importante das entrevistas realizadas, foi possível conhecer a visão geral dos líderes e dos técnicos acerca da importância das reclamações para a governação ambiental local. Salvo algumas exceções, em que se consideram as reclamações como situações de má vizinhança ou como queixas que não refletem problemas ambientais significativos<sup>29</sup>, as exposições submetidas às Câmaras Municipais são vistas como instrumentos úteis para a gestão dos problemas ambientais locais, tendo sido salientadas as suas funcionalidades no âmbito da *informação*, dos *indicadores*, da *participação* e da *correção e melhoria de procedimentos*, conforme discutido no capítulo anterior<sup>30</sup>. Pese embora o reconhecimento da sua importância pelos líderes locais e pelos técnicos responsáveis pelos assuntos ambientais, as reclamações se revelaram como uma informação subaproveitada pelas Câmaras Municipais, exercendo funções limitadas ao alerta para a existência de problemas e respetiva correção ou ao encaminhamento às entidades exteriores.

### **7.3. As reclamações ambientais como um instrumento para a governação ambiental local**

O planeamento para a prevenção dos problemas que motivam a apresentação de reclamações ambientais às entidades de governação constitui um importante fator para o estabelecimento de uma “governação sustentável” (Huang e Miller, 2006). As reclamações representam, fundamentalmente, um exercício de cidadania e um apelo para a resolução dos problemas ambientais locais observados ou para a melhoria na prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente.

O estudo desenvolvido demonstra que responder às exposições dos cidadãos constitui uma crescente responsabilidade dos governos locais na medida em que se observa um público cada vez mais exigente em matéria de qualidade ambiental, além de representar um meio para a concretização dos valores democráticos e para a aproximação do público às entidades de governação (ver, por exemplo, Kosecik e Sagbas, 2004, Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011).

---

<sup>29</sup> Nomeadamente em Águeda e Vagos que, embora tenham sido identificados aspetos positivos das reclamações, os entrevistados salientam também os seus pontos falhos.

<sup>30</sup> Seção 6.4.4.

Se por um lado evidencia-se uma maior visibilidade e agravamento dos problemas ambientais (ver, por exemplo, Meadows et al., 1972; Jamison, 2003; Chhotray e Stoker, 2009), por outro, os cidadãos estão cada vez mais informados acerca dos seus direitos em matéria de ambiente e de participação pública e, conseqüentemente, mais aptos a reivindicarem padrões de qualidade ambiental elevados. Não obstante o agravamento dos problemas dessa natureza, a reação do público nem sempre é proporcional à sua dimensão e gravidade, refletindo, muitas vezes, episódios isolados e essencialmente locais.

Conforme mostram os resultados do estudo desenvolvido, as reclamações detêm um grande potencial de informação visto sob três aspetos principais. O primeiro refere-se aos *problemas ambientais* que afetam as populações locais e que as motivam a apresentarem as reclamações às Câmaras Municipais. O segundo a ser destacado diz respeito à *informação territorial* proporcionada pelas reclamações. O terceiro aspeto tem a ver com a *capacidade de resposta* dos governos locais face aos problemas reclamados.

Os problemas ambientais locais e a respetiva distribuição territorial são a principal informação proporcionada pelas reclamações, referindo-se essencialmente aos problemas relativos à insalubridade e àqueles comuns ao meio urbano, conforme evidenciam os resultados do estudo empírico. Um outro aspeto interessante a ser destacado é que parte considerável das reclamações refere-se às falhas na prestação de alguns serviços públicos e aos problemas relacionados com a infraestruturação ambiental, tais como a recolha ineficiente de resíduos sólidos urbanos ou a ausência de infraestruturas de saneamento. A *informação territorial* permite não apenas identificar as freguesias ou as localidades onde esses problemas se concentram, como também evidenciar os tipos de problemas característicos de cada área e, eventualmente, conhecer as suas causas. A esse respeito, os resultados revelaram uma maior concentração de problemas ambientais nas áreas com densidades urbanas mais elevadas, onde, surpreendentemente, os esquemas organizacionais e a infraestruturação ambiental são mais desenvolvidos. Finalmente, a *capacidade de resposta* mostra até que ponto os governos locais conseguem resolver os problemas de ambiente alvo de reclamações e, conseqüentemente, atender às expectativas dos cidadãos. Sendo assim, as reclamações revelam um grande potencial de informação e de auto-avaliação do desempenho ambiental por parte dos governos locais.

Sendo assim, o estudo chama a atenção para a necessidade de os governos locais aprimorarem os mecanismos de fiscalização e promoverem uma autoavaliação da gestão ambiental e da prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente a fim de identificarem procedimentos de melhoria num modelo de governação que, no geral, não atua de forma pró-ativa. Muito embora as reclamações tenham revelado uma função predominantemente corretiva, as informações que elas proporcionam permitem aos governos locais conhecerem os problemas persistentes e definirem as medidas a serem tomadas tanto para a sua prevenção como para o seu equacionamento.

Para além das funções de informação e de correção dos problemas ambientais locais e dos serviços públicos relacionados com o ambiente, as reclamações servem como um complemento às ações de fiscalização, visto que os municípios em estudo não dispõem de meios suficientes para a maior eficácia dessas ações. A partir dessas informações, os governos locais poderão reorientar os seus esforços para a resolução dos problemas que incomodam significativamente as populações, especialmente nas áreas onde se evidenciam uma maior concentração de queixas. Para isso, é necessário que os governos locais se esforcem por melhor sistematizar as exposições dos cidadãos, criando-se uma base de dados para o registo, o acompanhamento e a resolução dos problemas. A própria implementação de sistemas informáticos evidenciada mais recentemente nos municípios em estudo constitui um esforço para a melhoria da gestão municipal e para a simplificação de procedimentos, incluindo-se, naturalmente, a gestão das reclamações do público. Contudo, não se identifica nenhum mecanismo vocacionado especificamente para a gestão das reclamações.

É importante salientar que este estudo fornece informações que não poderiam ser obtidas apenas por intermédio dos estudos técnicos, tais como as A21L e os planos de ambiente existentes. As preocupações ambientais das populações locais expressas através das queixas, a informação territorial proporcionada, com a identificação das zonas de maior incidência das reclamações, e a atuação dos governos locais para a sua resolução representam juntos um diferencial do estudo realizado.

No que diz respeito ao desejável aproveitamento dessa informação, a maior exigência do público em matéria de qualidade ambiental e de qualidade de vida realça a necessidade da incorporação dos fatores de insatisfação da população traduzidos através das reclamações aos indicadores provenientes de estudos técnicos, contribuindo para a legitimidade das ações dos governos locais. Para além de proporcionar uma aferição mais ampla de determinados parâmetros, a integração dos indicadores objetivos e subjetivos, comum aos estudos sobre qualidade de vida e de bem-estar<sup>31</sup>, demonstra vantagens notórias como, por exemplo, a incorporação de indicadores não exclusivos ao crivo dos decisores políticos e dos peritos e a inclusão de valores democráticos na definição desses indicadores, em que se consideram as preocupações ambientais dos cidadãos. Sob um ponto de vista pragmático, os instrumentos ambientais locais podem ser significativamente enriquecidos com a inclusão das informações proporcionadas pelas reclamações, além de representarem um importante canal para a participação do público (ver, por exemplo, Carvalho e Fidélis, 2011; Liu et al., 2011). Isso é particularmente relevante na medida em que a apresentação de reclamações figura-se como um canal de contato e de interação comum entre os cidadãos e os governos locais, podendo representar, em alguns casos, a forma mais expressiva - mas não necessariamente mais eficaz - de participação pública. Não obstante

---

<sup>31</sup> Ver, por exemplo, Diener e Suh, 1997; Cummins, 2000; Angur et al., 2004; Haq, 2009.

as vantagens demonstradas, a integração das reclamações aos indicadores dos instrumentos ambientais é frequentemente omitida.

Desta forma, sugere-se que a incorporação das reclamações aos indicadores de qualidade ambiental existentes possibilitaria o conhecimento mais amplo dos problemas ambientais locais e a inclusão das preocupações dos cidadãos como fontes de informação relevantes para a identificação e o equacionamento desses problemas, cabendo aos governos locais promoverem a sua adequada utilização adequada consoante os desafios enfrentados e as prioridades estabelecidas. Sendo assim, a eficiência do desempenho da governação local poderá ser assegurada na medida em que os cidadãos tomam parte nos processos de tomada de decisão e participam das ações dos governos locais por meio de “canais de contato”, particularmente através da apresentação de reclamações (adaptado de Kosecik e Sagbas, 2004). Admite-se também que o fortalecimento da cidadania pode representar um estímulo à melhoria na prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, aumentar a satisfação dos cidadãos, além de fortalecer a qualidade da democracia local (Dean, 2004, HM Government, 2006, Mayo e Rooke, 2006, referido em Andrews et al., 2008).

Os aspetos referidos no decorrer desta seção destacam a relevância das reclamações ambientais como instrumentos úteis à governação ambiental local. Conforme reportou o capítulo 3, face às crescentes atribuições no domínio do ambiente, os governos locais enfrentam inúmeros desafios para o desempenho da boa governação. Os estudos reportados<sup>32</sup> ressaltam sobretudo os aspetos operacionais do processo governativo que sinalizam a “boa gestão ambiental”, tais como o atendimento das expectativas dos governados e a prestação eficaz dos serviços públicos. A par dos aspetos operacionais, que se revelam fundamentais à boa governação, o estudo desenvolvido pretendeu comprovar que as reclamações permitem aos governos locais não apenas promover uma melhor gestão dos problemas ambientais como também proporcionar uma maior qualidade ao processo governativo. Isso decorre do fato de que a apresentação de reclamações representa uma via para a participação pública e permite aos governos locais aprimorarem os mecanismos de contato com o público necessários à sua maior abertura.

Muito embora as reclamações tenham revelado um grande potencial de informação sobre os problemas de ambiente que afligem as populações locais, elas não detêm potencialidades para uma avaliação criteriosa dos problemas ambientais locais *per se*, o que significa dizer que, para se atingir um bom nível de detalhe e um maior rigor no conhecimento desses problemas, é necessário integrar indicadores de outras fontes. Neste caso em específico, e retomando-se algumas ideias já discutidas nesta seção, uma integração de sucesso poderia ser concretizada entre os diagnósticos dos planos nos domínios do ambiente, do desenvolvimento sustentável e do

---

<sup>32</sup> Capítulo 3, seção 3.4.

ordenamento do território e as reclamações ambientais submetidas às Câmaras Municipais com vistas a promover uma análise enriquecida pelos fatores de insatisfação ambiental dos cidadãos e demais atores locais.

Outras limitações identificadas referem-se ao fator temporal e a determinados aspetos conjunturais e características da área de estudo. Inicialmente, o trabalho de investigação desenvolvido abrange um período de tempo específico, igualmente ao evidenciado em alguns estudos reportados no capítulo 2 (Cantrell, 1980; Dasgupta e Wheeler, 1997; Huang e Miller, 2006; Warwick e Ortolano, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c; Dimitrov, 2009; Montenegro et al., 2009; Carvalho e Fidélis, 2011; Liu et al., 2011). Alguns aspetos analisados no capítulo anterior revelaram variações significativas ao longo do tempo, tais como a frequência de reclamações submetidas às Câmaras Municipais e os meios utilizados pelos cidadãos para a apresentação das suas exposições. Embora necessária, é preciso frisar que a delimitação temporal do estudo determina a necessidade de atualização da base de dados e respetivo tratamento e interpretação dos resultados, na medida em que a perceção das populações locais e a própria dinâmica de problemas ambientais dos municípios se altera ao longo do tempo. Conforme destacado no capítulo 3, altera-se também a forma como os governos locais têm vindo a gerir as questões ambientais como consequência das suas crescentes atribuições nesse domínio e da importância que o ambiente assume em meio às inúmeras áreas sob a responsabilidade desse nível administrativo (ver, por exemplo, CCE, 2001; Eckerberg e Joas, 2004; Kosecik e Sagbas, 2004; Thomas, 2010). O maior acesso à informação ambiental e a efetivação do direito de participação do público nas políticas ambientais e de sustentabilidade, destacados no capítulo 4, aliados à maior disponibilização de meios para a aproximação do público aos governos locais, constatados pela crescente utilização dos recursos eletrónicos e pela criação de canais para a participação, tais como as Linhas Verdes, poderão resultar numa maior propensão do público à exigência dos seus direitos em matéria de qualidade ambiental. Adicionalmente, a própria evolução do número de reclamações evidenciada neste estudo nem sempre reflete a maior incidência ou o agravamento dos problemas ambientais, o que requer uma análise criteriosa da origem e da dinâmica desses problemas. Por outras palavras, apesar de revelarem um grande potencial de informação aos governos locais, as reclamações são fortemente caracterizadas pelo seu aspeto conjuntural, restringindo a sua utilidade como ferramentas úteis a horizontes de tempo e contextos limitados.

Finalmente, as características ambientais, territoriais e socioeconómicas provaram exercer influência significativa nos tipos de problemas objeto de reclamações, bem como no seu padrão territorial, tal como demonstram alguns estudos reportados no capítulo 2 (Dasgupta e Wheeler, 1997; Izazola, Martínez e Marquette, 1998; Bonaiuto et al., 1999; Bonaiuto, Fornara e Bonnes, 2003; Bonaiuto, Fornara e Bonnes, 2006; Weersink e Raymond, 2007; Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c; Dimitrov, 2009; Montenegro et al., 2009; Liu et al., 2011). Igualmente ao evidenciado

nesses estudos, o trabalho desenvolvido mostra que o padrão de reclamações está fundamentalmente associado ao contexto local. Desta forma, o forte caráter conjuntural das reclamações e a escassez de estudos com abordagens semelhantes não permitem extrapolar as conclusões desse estudo a outros contextos.

#### **7.4. Conclusões**

Enquanto que o capítulo anterior apresentou os resultados do estudo empírico de forma descritiva, este capítulo apresentou uma discussão crítica dos resultados obtidos, procurando identificar os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças do perfil de reclamações por municípios relativamente ao perfil médio. O presente capítulo avaliou também os resultados do estudo desenvolvido à luz do enquadramento teórico e das principais características da área de estudo apresentados nos capítulos 2, 3, 4 e 5 e ressaltou as funcionalidades e limitações das reclamações para a governação ambiental local.

Com base na estrutura de análise dos resultados apresentados no capítulo anterior, o capítulo caracterizou os procedimentos de acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações, destacando-se o fato de os municípios apresentarem uma ampla estrutura para a receção das reclamações, em especial as ferramentas eletrónicas, atendendo aos objetivos de modernização administrativa. O capítulo destacou ainda uma crescente utilização dos meios eletrónicos por parte dos cidadãos e procedimentos de gestão das reclamações poucos padronizados. A seguir, a análise temporal revelou, no geral, uma tendência de evolução do número de reclamações atenuada nos dois últimos anos, mas que não reflete, necessariamente, o agravamento ou a maior incidência de problemas ambientais. A tendência de evolução evidenciada até o ano de 2005 poderá ser justificada pela ampliação dos meios disponíveis para o acolhimento das exposições dos cidadãos, quer presenciais ou remotos, associada ao maior conhecimento dos direitos em matéria de qualidade ambiental e de participação pública. Por outro lado, o declínio do número de reclamações observado nos últimos anos requer uma investigação mais apurada para a sua fundamentação. Não obstante, admite-se que a crescente implementação dos instrumentos locais em matéria de qualidade ambiental e a evolução na infraestruturação ambiental poderão justificar a queda do número de contestações. Sobre os tipos de problemas predominantes, sobressaíram-se alguns aspetos que se destacam a seguir. O primeiro tem a ver com a predominância dos silvados em terrenos de particulares como problema ambiental mais frequentemente reclamado e que constitui um diferencial face aos estudos sobre reclamações ambientais identificados no capítulo 2. Os grandes vazios urbanos existentes nos municípios envolventes à Ria de Aveiro, com extensas áreas ocupadas por terrenos não edificadas, e a falta de civismo patente na maior parte das reclamações que foi imputada aos próprios munícipes justificam a maior incidência desse tipo de problema. Ao mesmo tempo,

evidenciou-se um número elevado de problemas frequentemente reportados pela literatura da especialidade, tais como os resíduos sólidos e os problemas ligados ao saneamento, que refletem problemas comuns aos meios urbanizados, o que de fato pôde ser constatado na maior incidência de reclamações nas freguesias com maiores níveis de urbanização. Para além da composição territorial fortemente determinada pelos níveis de urbanização, o número populacional também se destacou como fator determinante da maior frequência de reclamações. Quanto à análise da resolução das reclamações e dos problemas de ambiente associados, identificou-se, por um lado, a necessidade de aprimoramento na gestão interna dessa informação, com um elevado número de registos não efetuados, e, por outro lado, um bom desempenho dos governos locais no atendimento das exposições dos cidadãos demonstrado pelo elevado índice de problemas de ambiente resolvidos. Não obstante, a falta de critério no registo dos procedimentos adotados para a resolução dos problemas referidos nas reclamações não permitiu identificar a eficácia das resoluções aplicadas.

Na primeira parte do capítulo, avaliaram-se as áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos em matéria de ambiente e de sustentabilidade existentes comparativamente aos problemas mais comuns entre as reclamações. Embora as reclamações sejam omitidas na definição desses instrumentos, algumas áreas prioritárias coincidem com os tipos de problemas mais comuns entre as reclamações, o que reforça a sua relevância como ferramentas úteis para a identificação dos problemas ambientais locais. Por outro lado, o estudo das reclamações chamou a atenção para a existência de problemas que não estão contemplados nos instrumentos existentes e que requerem maior atenção por parte dos governos locais.

Por último, a aferição dos resultados à escala regional com base nas entrevistas realizadas, permitiu destacar três aspetos principais. O primeiro refere-se à grande semelhança entre os resultados obtidos e a perceção dos entrevistados. O segundo tem a ver com a identificação de informações pouco referidas nos processos de reclamação consultados e que revelaram aspetos fundamentais ao conhecimento mais aprofundado do perfil das reclamações, tais como a influência dos *media* na propensão à apresentação de reclamações ou o perfil etário dos reclamantes. Resumidamente, esses resultados permitiram concluir que, embora pouco exploradas pelos governos locais, as reclamações tanto não são negligenciadas como também demandam esforços consideráveis dos serviços envolvidos em grande parte dos municípios em estudo. O terceiro aspeto remete à importância das reclamações para a governação ambiental local, permitindo evidenciar diversas funcionalidades das reclamações quer sob o ponto de vista das informações facultadas, quer da gestão dos problemas ambientais locais.

A segunda parte do capítulo discutiu a relevância das reclamações ambientais como instrumentos úteis para a governação ambiental local e assinala as suas principais limitações. Os resultados sugerem que a informação recolhida a partir das reclamações detém o potencial de revelar os



problemas que mais afligem as populações, sinalizando tanto a falta de civismo como falhas na gestão ambiental municipal. Esse conhecimento é relevante para a autoavaliação por parte dos governos locais, ao mesmo tempo em que constitui um caminho promissor para a participação do público nos processos de tomada de decisão. Apesar das limitações identificadas, admite-se que as reclamações representam uma mais-valia para a gestão dos problemas ambientais locais e para o melhor desempenho da governação ambiental a esse nível.



## **Capítulo 8 – Conclusões e recomendações**

- 8.1. Síntese
- 8.2. Conclusões
- 8.3. Recomendações



## 8.1. Síntese

O trabalho de investigação desenvolvido centrou-se no estudo das reclamações em matéria de ambiente submetidas às Câmaras dos municípios envolventes à Ria de Aveiro e avaliou os fatores de incomodidade ambiental referidos nas reclamações, a sua distribuição territorial, os atores envolvidos e a intervenção dos governos locais para a sua resolução. Para além desses aspetos, o estudo avaliou em que medida a existência de um ecossistema em comum aos municípios e as fronteiras político-administrativas influenciam os tipos de problemas ambientais que motivam a apresentação de reclamações. A tese está estruturada em três partes principais, nas quais se apresentam o enquadramento teórico, que constitui os capítulos 2, 3 e 4, a caracterização da área de estudo e os procedimentos metodológicos para o estudo das reclamações, nomeadamente o capítulo 5, e, finalmente, os resultados do estudo empírico e respetiva análise crítica, que compõem os capítulos 6 e 7.

Na primeira parte, apresentou-se a revisão de literatura sobre reclamações públicas em matéria de ambiente, enfatizando-se os protestos ambientais, sobretudo os de origem local e não-organizados, os principais atores envolvidos e o padrão territorial que assumem, o conjunto de informações proporcionado pelas reclamações ambientais e principais limitações identificadas. Embora tenha sido identificado um vasto acervo de estudos sobre protestos ambientais que abrangem desde os movimentos de amplo alcance até os episódios com expressão localizada, e que refletem tanto problemas graves como pontuais, o estudo das reclamações ambientais não tem sido suficientemente reportado pela literatura da especialidade. Ainda na primeira parte, apresentou-se o enquadramento sobre a governação ambiental local, enfatizando-se o contributo das instituições na gestão dos problemas ambientais e os desafios que se colocam aos governos locais para o exercício da boa governação. Finalmente, a primeira parte da tese destacou o enquadramento político-institucional para a apresentação de reclamações ambientais em Portugal assente no direito de acesso à informação e na participação pública em matéria de ambiente e apresentou os procedimentos para a submissão de reclamações, bem como o quadro de entidades a que os cidadãos podem recorrer. Por um lado, foi possível identificar grandes avanços no sistema de acolhimento das reclamações em matéria de ambiente em Portugal, mas, por outro, evidenciou-se que os cidadãos não estão suficientemente informados sobre os diversos procedimentos existentes para a apresentação das suas exposições e entidades responsáveis.

A segunda parte da tese caracterizou a área de estudo, nomeadamente os seus principais aspetos ambientais, territoriais e socioeconómicos, os instrumentos de gestão e de planeamento do território e do ambiente e a estrutura governativa dos municípios, e apresentou os contributos metodológicos para o estudo das reclamações ambientais submetidas aos governos locais. Para além de apresentar o enquadramento da área de estudo, a caracterização dos municípios descrita no capítulo 5 forneceu um importante suporte para a análise e a interpretação dos resultados do

estudo empírico, sobretudo ao colocar em evidência de que forma as características identificadas determinam as semelhanças e as diferenças entre o perfil das reclamações por municípios. Com base num estudo previamente desenvolvido (ver Carvalho, 2007), a estrutura metodológica deste trabalho de investigação permitiu realizar uma análise abrangente das reclamações e ponderar os resultados obtidos com as perceções dos líderes e dos técnicos responsáveis pelos assuntos ambientais, representando, assim, um contributo interessante para um ramo de investigação ainda pouco explorado.

Na terceira parte da tese, apresentaram-se os resultados do estudo empírico e respetiva discussão crítica, constituindo os capítulos 6 e 7. Inicialmente, foram apresentados os resultados do estudo, cuja estrutura se dividiu em três seções principais. Na primeira seção, descreveram-se os procedimentos de acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações, permitindo, assim, conhecer o modo como as Câmaras Municipais gerem e respondem às exposições do público. A seguir, apresentaram-se os resultados do estudo das reclamações e a aferição com base nas entrevistas realizadas por municípios e desenvolveu-se uma análise comparativa entre os problemas de intervenção prioritária elencados nos instrumentos locais em matéria de ambiente e os principais problemas referidos nas reclamações. Finalmente, apresentou-se o estudo das reclamações na totalidade dos municípios e ponderaram-se os resultados obtidos com a análise das entrevistas. Para a discussão crítica dos resultados apresentada no capítulo 7, recorreu-se à revisão de literatura e à caracterização dos municípios como suportes de análise e de interpretação dos resultados. No referido capítulo, identificaram-se os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças no perfil das reclamações por municípios relativamente ao perfil médio e avaliaram-se os resultados do estudo desenvolvido à luz do enquadramento teórico, ressaltando-se as potencialidades e as limitações das reclamações para a governação ambiental local.

### 8.2. Conclusões

O estudo desenvolvido permitiu evidenciar a evolução da apresentação de reclamações pelos cidadãos a um conjunto de Câmaras Municipais, os tipos de preocupações ambientais que motivaram as reclamações, o perfil dos atores envolvidos, o padrão territorial que assumem e, em certa medida, as respostas dos governos locais face aos problemas levantados. A interpretação territorial dessa informação possibilitou a construção de mapas ambientais úteis para a avaliação da relação “cidadãos – ambiente e território – governação local”. Além disso, a avaliação do desempenho dos governos locais no atendimento das expectativas dos cidadãos afigura-se como um relevante tópico em governação ambiental, conferindo uma maior legitimidade ao processo governativo. Isso porque a apresentação de reclamações representa, em certa medida, uma via

para a participação pública motivada pela insatisfação dos cidadãos relativamente aos problemas ambientais observados (Carvalho e Fidélis, 2009b, 2009c, 2011).

O desenvolvimento deste trabalho de investigação permitiu identificar o grande potencial das reclamações como fontes de informação relevantes para a governação ambiental local. O estudo revelou também um conjunto de informações sobre a gestão das reclamações pelas Câmaras Municipais com base na perceção dos líderes e dos técnicos com responsabilidades sobre o ambiente. Em jeito de síntese, o trabalho de investigação identificou os seguintes aspetos:

- i) a construção do quadro teórico deste trabalho de investigação revelou que o estudo das reclamações ambientais submetidas às entidades de governação tem sido pouco explorado pela literatura da especialidade. Embora pouco numerosos, os estudos identificados destacam um conjunto de informações proporcionadas pelas reclamações, nomeadamente os atores envolvidos, as preocupações ambientais e o padrão territorial. Esses estudos revelam ainda os aspetos operacionais das reclamações, que envolvem a construção de uma base de dados sobre os principais fatores de incomodidade ambiental dos cidadãos e demais atores locais, revelando-se como uma informação útil para a identificação e o equacionamento desses problemas. Os aspetos operacionais revelam também a capacidade de resposta das entidades de governação face às exposições dos cidadãos, além de constituírem canais para a participação pública por meio da apresentação de reclamações. Contrariamente ao quadro restrito de estudos sobre reclamações ambientais, observa-se um vasto conjunto de estudos sobre a participação pública no domínio do ambiente e sobre os protestos ambientais, sobretudo os não-organizados e de natureza local, que também compõem o referencial teórico deste trabalho de investigação. Além disso, o quadro teórico envolve uma descrição dos aspetos conceptuais acerca da governação ambiental local, do contributo das instituições na gestão das questões afetas ao ambiente e dos desafios que se colocam para o desempenho da boa governação. Esse enquadramento possibilitou destacar o modo como o atendimento das expectativas do público em matéria de qualidade ambiental contribui para a melhor gestão dos problemas de ambiente e para o exercício da boa governação local, tendo em vista que esse constitui o nível administrativo mais próximo dos cidadãos. No seu conjunto, o quadro teórico referido permitiu construir uma análise crítica dos resultados, além de abrir novas perspetivas para esse ramo de investigação.
- ii) O enquadramento político-institucional para a apresentação de reclamações ambientais reportado no capítulo 4 destacou a importância do acesso à informação ambiental para o esclarecimento do público, além de constituir uma condição essencial ao adequado exercício do direito à participação. O referido capítulo mostrou que, embora em patamares incipientes, Portugal mostra sinais de evolução na participação pública, sobretudo decorrente da obrigatoriedade dos processos participativos previstos em diversos diplomas e políticas de

ambiente. O capítulo evidenciou que a vasta e complexa estrutura institucional, quer relativa ao quadro legislativo e de políticas ambientais, quer ao vasto conjunto de entidades envolvidas, é apontada como um entrave à proximidade entre o público e as entidades de governação, visto que os cidadãos não se sentem representados e protegidos nos seus direitos e não são encorajados a participarem nos processos de tomada de decisão (ver Aragão, 2004). Por fim, cabe salientar que Portugal evidencia avanços significativos na estrutura de acolhimento das reclamações dos cidadãos, em parte como resultado do processo de modernização administrativa e, consequentemente, da adoção de tecnologias de informação que permitem uma maior proximidade entre o público e a Administração Pública e uma maior celeridade nos procedimentos.

- iii) A caracterização da área em estudo, que constitui a primeira parte do capítulo 5, permitiu destacar que, embora os municípios estejam inseridos num ecossistema em comum e, consequentemente, num contexto geográfico semelhante, as diferenças observadas quanto às suas características ambientais e territoriais, como sejam os níveis de urbanização ou a porção territorial ocupada pela Ria de Aveiro, mas sobretudo a heterogeneidade dos aspetos socioeconómicos, justificam as diferenças observadas entre o perfil das reclamações por municípios.
- iv) Descrita na segunda parte do capítulo 5, a metodologia desenvolvida se distingue pela ampla caracterização das reclamações e pelo aprofundamento qualitativo, através da realização das entrevistas, em que foi possível identificar não apenas as informações proporcionadas pelas reclamações, como também aspetos fundamentais sobre a sua gestão pelos municípios e sobre a sua importância para a governação ambiental local. O aprofundamento qualitativo do estudo das reclamações, aliado à sua aplicabilidade a outros contextos, representa um importante contributo para esse ramo de investigação que não tem sido suficientemente explorado.
- v) A descrição dos resultados do estudo empírico e respetiva discussão crítica constituem os capítulos 6 e 7. Inicialmente, o capítulo 6 identificou um conjunto de procedimentos diversificados e pouco padronizados para o acolhimento, a sistematização e a resolução das reclamações. Os resultados mostraram que o público tem à sua disposição um amplo conjunto de opções para apresentar as suas exposições, desde os meios presenciais até os remotos que têm vindo a ser cada vez mais utilizados, possibilitando uma maior comodidade e celeridade no contato com as Câmaras Municipais. No geral, foram observadas práticas informais de gestão das reclamações, sobretudo a ausência do registo das exposições e respetiva tramitação, com exceção de Aveiro e Ílhavo, onde foram observados procedimentos criteriosos para a gestão das reclamações facilitados pela utilização de aplicações informáticas. Embora a totalidade dos municípios tenha revelado a centralização das decisões sobre as reclamações



nos líderes políticos, aqueles menos populosos revelaram um maior acompanhamento das situações reclamadas pelos líderes e, conseqüentemente, uma maior proximidade com o público. Naturalmente, o volume reduzido de reclamações submetidas aos municípios menos populosos, como Estarreja, Murtosa e Sever do Vouga, justificam essa maior proximidade. No geral, os resultados chamam a atenção para a necessidade de uma melhor gestão das reclamações por parte das Câmaras Municipais, o que poderá resultar numa maior celeridade na resolução dos problemas e contribuir para a maior satisfação do público.

- vi) A seguir, o capítulo 6 descreveu os resultados do estudo das reclamações por municípios e na totalidade dos municípios estudados, permitindo identificar três conclusões principais. Em primeiro lugar, a frequência de reclamações, os tipos de problemas alvo de queixas e o padrão territorial são fortemente determinados pelo número populacional e pelos níveis de urbanização. Em segundo lugar, o perfil dos atores envolvidos por municípios indicou uma certa homogeneidade, predominando os munícipes como principais reclamantes e responsáveis pelos problemas ambientais objeto de reclamações e as Câmaras Municipais e instituições policiais como principais requeridos na resolução desses problemas. Por último, os resultados evidenciaram padrões heterogêneos de resolução das reclamações e dos problemas de ambiente associados. Embora a maior parte das reclamações tenha sido arquivada e os problemas de ambiente resolvidos, as diferenças observadas entre os municípios refletem o maior ou menor rigor no registo, no acompanhamento e na resolução das reclamações. Mesmo em proporções diferentes, a análise do lapso de tempo entre a entrada e a resolução das reclamações mostrou valores elevados de registos não identificados ou em aberto, o que traduz a necessidade de um maior cuidado na gestão e no acompanhamento das reclamações pela generalidade dos municípios. Outro aspeto identificado refere-se às semelhanças entre as áreas de intervenção prioritárias dos instrumentos locais de natureza ambiental e os principais problemas referidos nas reclamações, nomeadamente as questões relacionadas com a água e o saneamento básico, a gestão dos resíduos sólidos e o ruído. Não obstante, o estudo das reclamações identificou um conjunto de problemas que não faz parte das áreas de intervenção desses instrumentos e que requerem maior atenção por parte dos governos locais, tais como a limpeza de terrenos, o controlo de vetores e insetos e a limpeza e conservação dos espaços urbanos. Desta forma, salienta-se a relevância de incorporar as reclamações aos indicadores dos instrumentos existentes, permitindo uma maior aproximação e confiança do público, além de favorecer a legitimidade das ações dos governos locais.
- vii) Ainda no capítulo 6, analisaram-se especificamente as reclamações associadas à Ria de Aveiro. Contrariamente ao esperado, os problemas que afetam a Ria de Aveiro não constituem tema frequentemente abordado nas reclamações analisadas, conforme relatado no capítulo anterior. Na área envolvente a um ecossistema tão importante, esperava-se uma maior movimentação por parte dos cidadãos em relação aos problemas que afetam a Ria,

nomeadamente os que resultam das diversas atividades humanas na sua envolvente como a poluição da água, a degradação de habitats ou a acumulação de resíduos. O fato de a tradicional distribuição das responsabilidades sobre a Ria ter recaído primeiro na autoridade portuária e mais recentemente nos organismos desconcentrados do Ministério do Ambiente (Fidélis e Carvalho, 2014) poderá constituir uma explicação para esses resultados.

- viii) Finalmente, o capítulo 6 apresentou a ponderação do estudo das reclamações com as perceções dos líderes locais. Ao mostrarem um bom nível de conhecimento acerca dos atores envolvidos, problemas referidos e respetivas decisões, ao identificarem um conjunto de procedimentos que revelam o modo como as reclamações estão a ser geridas e resolvidas pelos municípios e ao atribuírem grande importância às reclamações como fontes de informação para a governação ambiental local, pode concluir-se, no geral, que o atendimento das reclamações constitui uma atividade prioritária no âmbito das atribuições dos governos locais. A frequência com que são apresentadas, a par dos esforços requeridos para a sua resolução, comprovam essa afirmativa.
- ix) A avaliação crítica do estudo empírico, que constituiu o capítulo 7, permitiu identificar os fatores que determinam as semelhanças e as diferenças do perfil das reclamações por municípios relativamente ao perfil médio, avaliar os resultados à luz do enquadramento teórico apresentado e ressaltar as potencialidades e as limitações das reclamações para a governação ambiental local. O capítulo estruturou-se em oito partes principais: acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações, análise temporal, atores envolvidos, problemas de ambiente, análise territorial, resolução das reclamações, instrumentos locais de natureza ambiental e, por último, reclamações e perceções dos líderes locais sobre as reclamações. Inicialmente, foram apresentados os procedimentos de acolhimento, disponibilização e sistematização das reclamações, tendo sido identificada uma ampla estrutura para a receção das reclamações, uma crescente utilização dos meios eletrónicos pelos cidadãos e a não-padronização dos procedimentos de gestão. Em linhas gerais, a análise temporal mostrou uma tendência de evolução do número de reclamações ao longo dos anos que reflete não apenas o agravamento ou a maior incidência de problemas ambientais, mas também a diversificação dos meios disponibilizados para o acolhimento das exposições e o maior conhecimento dos direitos em matéria de qualidade ambiental e de participação por parte dos cidadãos. Pese embora a diversidade de atores envolvidos, os principais agentes de apelo à resolução dos problemas observados foram igualmente os principais responsáveis pela sua ocorrência, os munícipes. As Câmaras Municipais e, em menor medida, as instituições policiais foram as principais entidades requeridas na resolução das reclamações, representando uma espécie de interface entre os reclamantes e os responsáveis pelos problemas ambientais levantados. O estudo revelou que os principais fatores de incomodidade ambiental que motivaram as populações a apresentarem reclamações aos governos locais têm

origem na própria falta de civismo, nomeadamente os silvados em terrenos e os depósitos de lixo a céu aberto, ou estão relacionados com as falhas na prestação dos serviços públicos e com a infraestrutura ambiental, como, por exemplo, a recolha ineficiente de resíduos sólidos urbanos e os esgotos a céu aberto<sup>1</sup>. O estudo mostrou ainda uma maior concentração de problemas ambientais em áreas com maiores densidades urbanas, onde, surpreendentemente, os esquemas de organização e de infraestrutura ambiental são mais desenvolvidos. Além dos níveis de urbanização, os municípios com maior número de iniciativas em favor da promoção da valorização e proteção ambiental – campanhas de sensibilização ambiental, planos municipais de ambiente ou Agendas 21 Locais – como, por exemplo, Águeda e Aveiro, apresentaram um maior grau de contestação por parte da população. Os resultados no conjunto de municípios forneceram um panorama da resolução dos processos de reclamação<sup>2</sup> e dos problemas de ambiente associados, bem como do lapso de tempo entre a entrada e o arquivamento dos processos, quando aplicável. Os resultados revelaram que a maior parte dos processos de reclamação foi arquivada e os problemas de ambiente resolvidos. Não obstante, as informações extraídas dos documentos consultados não permitiram identificar a natureza das respostas e a sua eficácia. Globalmente, foi possível identificar pouco rigor no registo e na tramitação das reclamações nas Câmaras Municipais, evidenciando que essa informação não têm sido adequadamente valorizada pelos governos locais. Através da análise comparativa entre os instrumentos ambientais e os problemas mais referidos nas reclamações, foi possível identificar que, não obstante as queixas do público tenham se revelado como indicadores credíveis dos problemas de ambiente locais, a sua consideração na definição das áreas de intervenção desses instrumentos tem sido omitida.

- x) A aferição dos resultados do conjunto de municípios com base nas entrevistas realizadas permitiu concluir que há uma grande semelhança entre o estudo das reclamações e as perceções dos entrevistados. Embora o estudo das reclamações tenha revelado uma maior diversidade de atores envolvidos e de problemas ambientais e um maior detalhamento do padrão territorial das reclamações, os entrevistados mostraram um grau satisfatório de conhecimento acerca das exposições que dão entrada nas Câmaras Municipais e procedimentos associados. Para além de revelarem informações essenciais ao conhecimento dos procedimentos de gestão das reclamações, o que permitiu, em certa medida, avaliar a capacidade de organização e de sistematização dessas informações pelos municípios, as informações complementares extraídas das entrevistas permitiram evidenciar a falta de critério quanto ao registo das informações facultadas pelas reclamações que nem sempre estão contempladas nos documentos consultados, tais como a escala de incidência dos problemas

<sup>1</sup> Os problemas relacionados com o saneamento básico têm vindo a ser suprimidos após a criação da SIMRIA e a AdRA, que são responsáveis pela recolha, tratamento e rejeição dos efluentes domésticos e industriais e pela gestão dos sistemas de distribuição de água para consumo humano.

<sup>2</sup> Conforme mencionado no capítulo metodológico, refere-se ao andamento processual das reclamações e identificam se se encontram arquivadas, em aberto ou se foram encaminhadas às entidades exteriores responsáveis.

ambientais e o perfil dos reclamantes. O maior rigor no registo dessas informações permitiria o melhor conhecimento e caracterização do perfil das reclamações submetidas aos governos locais. É importante salientar que os resultados do estudo empírico referem-se ao período que antecedeu a implementação dos sistemas informáticos para gestão documental na maior parte dos municípios<sup>3</sup>. Sendo assim, não foi possível avaliar até que ponto essas ferramentas conseguiram promover melhorias na gestão das reclamações e uma maior celeridade nos procedimentos para a sua resolução. Embora pouco exploradas pelos municípios, as reclamações foram consideradas pelos entrevistados como instrumentos úteis para a gestão dos problemas objeto de queixas, tendo sido destacada a sua utilidade como indicadores dos problemas ambientais locais e das falhas na prestação dos serviços públicos ligados ao ambiente, como uma via para a participação do público e como instrumentos para a correção e a melhoria de procedimentos.

xi) Finalmente, os resultados do estudo empírico e das entrevistas destacaram a importância das reclamações como instrumentos úteis para a gestão dos problemas ambientais locais e para a governação ambiental a esse nível, além de assinalarem as suas principais limitações. As reclamações revelaram uma função predominantemente corretiva, evidenciando problemas ambientais de naturezas, escalas e gravidades diversificadas, falhas na prestação dos serviços públicos e infraestrutura ambiental deficiente/inexistente. O estudo desenvolvido chamou a atenção para a necessidade de um maior rigor na gestão das reclamações pelos municípios, permitindo o melhor acompanhamento e resolução dos problemas que motivam a apresentação de queixas. Neste sentido, o claro conhecimento dessa informação permite aos governos locais identificarem o perfil dos problemas levantados pelas populações locais e definirem as estratégias para a sua correção e prevenção. Os resultados sinalizaram também a necessidade de os governos locais aprimorarem os mecanismos de fiscalização, promoverem uma autoavaliação da prestação dos serviços públicos e identificarem procedimentos para a sua melhoria. Para além de auxiliarem a fiscalização, as reclamações representam um contributo para a promoção da boa governação ambiental, tendo em vista que ela requer a corresponsabilização dos diversos agentes com responsabilidade e interesse, com especial destaque para os cidadãos.

xii) Sob o ponto de vista pragmático, as informações proporcionadas pelas reclamações ambientais poderão constituir importantes indicadores para o desenvolvimento ou o aperfeiçoamento de políticas e planos de natureza ambiental. Sendo as reclamações originadas das vivências dos cidadãos e dos demais atores locais, assume-se que a sua incorporação aos indicadores dos instrumentos ambientais existentes poderá aumentar a confiança entre governados e governantes, fortalecendo os valores democráticos localmente.

---

<sup>3</sup> Conforme referido no capítulo anterior, a maior parte dos municípios procedeu à implementação de sistemas informáticos para a gestão documental a partir de 2007.

Finalmente, e tendo em vista que as reclamações ambientais constituem uma importante fonte de informação para a governação ambiental local, a sua integração nas metodologias e nos quadros de atuação específicos dos governos locais parece ser de aplicação prioritária, cabendo a esse nível governativo promover a sua utilização em benefício da gestão dos problemas ambientais locais.

### 8.3. Recomendações

A partir das conclusões apresentadas na seção anterior, sobretudo no que diz respeito às funcionalidades das reclamações como instrumentos úteis para a governação ambiental local, o desenvolvimento deste trabalho de investigação permite destacar as seguintes recomendações:

- i) a promoção de maior rigor no registo e gestão da informação proporcionada pelas reclamações, facilitando o atendimento das expectativas do público. Os municípios que já possuem sistemas informáticos de gestão documental deverão fazer um melhor uso dessas ferramentas;
- ii) a desmaterialização dos processos de reclamação através da construção de uma base referencial de reclamações ambientais. Neste sentido, seria vantajoso que os governos locais alimentassem continuamente a base de dados por forma a acompanhar a evolução do número de reclamações, os tipos de problemas levantados, a sua localização, bem como as resoluções aplicadas, permitindo a autoavaliação do desempenho ambiental e da prestação dos serviços públicos relacionados com o ambiente;
- iii) a construção de uma base de dados cartográficos com o auxílio das ferramentas de SIG para a melhor visualização e interpretação da distribuição das reclamações no território. Os municípios envolventes à Ria de Aveiro contam com uma infraestrutura de informação geográfica de apoio ao conhecimento, ao planeamento e à gestão do território<sup>4</sup>. A sua utilização para conhecimento da dinâmica territorial das reclamações poderá constituir uma ferramenta útil para a identificação das áreas com maior incidência de queixas;
- iv) a operacionalização das reclamações como instrumentos úteis para a gestão dos problemas ambientais, promovendo-se a avaliação, o planeamento e a definição dos procedimentos com vista à correção e à prevenção dos problemas alvo de protestos;
- v) a integração das reclamações como indicadores complementares dos instrumentos locais em matéria de ambiente e de sustentabilidade, permitindo a melhor definição e o enriquecimento do seu conteúdo com os fatores de insatisfação ambiental das populações;

---

<sup>4</sup> A implementação dos sistemas de informação geográfica nos municípios envolventes à Ria de Aveiro teve a sua origem no Programa Aveiro Digital 2003 - 2006. A partir desse programa, deu-se origem ao Projeto SIGRia, que possibilitou a estruturação e a centralização da informação geográfica.

- vi) o intercâmbio de informações com outras instituições que atuam na área ambiental, permitindo o amplo conhecimento dos problemas que merecem maior atenção por parte das entidades com responsabilidades sobre o ambiente. A partilha de informações representa, ainda, uma via para a coordenação de esforços na resolução dos problemas ambientais persistentes;
- vii) a realização de campanhas educativas junto à população com o objetivo de alertar os munícipes para a necessidade de uma mudança no comportamento ambiental, em especial a consciencialização sobre os problemas resultantes de comportamentos ambientais indevidos, tais como o depósito clandestino de resíduos sólidos, os silvados em terrenos de particulares ou as ligações clandestinas de esgotos, e
- viii) o incentivo à comunicação dos problemas identificados pelos cidadãos que, além de fomentar a sua participação junto aos governos locais, representa um apoio à fiscalização dos municípios. Para isso, seria fundamental que os governos locais disponibilizassem uma base de dados continuamente atualizada com informações sobre o estado do ambiente com ampla divulgação à população, possibilitando, assim, o melhor conhecimento e esclarecimento dos padrões de qualidade ambiental assinalados nos municípios. Para além de possibilitar a participação mais esclarecida do público, a divulgação de informações ambientais poderá inibir a apresentação de queixas sem fundamento.

Como recomendações para novos caminhos de investigação a partir do estudo das reclamações ambientais, considera-se relevante confrontar as exposições submetidas aos governos locais com as exposições dirigidas a outras entidades, tais como Centros de Saúde, GNR e CCDRs. O estudo das reclamações provenientes de outras fontes permitiria o melhor conhecimento da dinâmica dos problemas que preocupam significativamente as populações locais, além de constituir uma informação essencial a ser considerada pelas entidades de governação com responsabilidades sobre o ambiente na identificação das áreas que requerem mais esforços para a sua melhoria.

---

## **Referências bibliográficas**

---

Referências Bibliográficas

Legislação

Diretivas Europeias e Decisões do Conselho Europeu





## Referências Bibliográficas

- ADGER, W. N. [et al.] - Governance for sustainability: towards a 'thick' analysis of environmental decision making. In **Environmental and Planning A**. DOI:10.1068/a35289. n.º 6, vol. 35 (2003), p. 1095 -1110.
- ADGER, W. N.; Arnell, N. W.; Tompkins, E. L. - Successful adaptation to climate change across scales. In **Global Environmental Change**. DOI:10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005. n.º 2, vol. 15 (2005), p. 77- 86.
- AGGER, A. - Involving citizens in sustainable development: evidence of new forms of participation in the Danish agenda 21 schemes. In **Local Environment**. DOI: 10.1080/13549839.2010.487526. n.º 6, vol. 15 (2010), p. 541 - 552.
- ALMEIDA, J. F. (org.) - **Os portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente**. Oeiras: Celta. 2004. 402 p. ISBN 9727741967.
- AMADO, M. P. [et al.] - Public Participation in Sustainable Urban Planning. In **International Journal of Human and Social Sciences**. ISSN 2010-409X. n.º 2, vol. 5 (2010), p. 102 - 108.
- ANDRADE, I. - **Guia de Acesso à Justiça Ambiental**. Lisboa: EURONATURA - Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentado, 2005. 80 p. ISBN 9729893233.
- ANDRÉ, P. [et al.] - Public Participation International Best Practice Principles. In **International Association for Impact Assessment Special Publication Series**. n.º 4 (2006), p. 1 - 3.
- ANDREWS, R. [et al.] - Supporting Effective Citizenship in Local Government: Engaging, Educating and Empowering Local Citizens. In **Local Government Studies**. DOI: 10.1080/03003930802217462. n.º 4, vol. 34 (2008), p. 489 - 507.
- ANGUR, M. G.; WIDGERY, R.; ANGUR, S. G. Congruence among Objective and Subjective Quality-of-Life (QOL) Indicators. [Em linha]. In **Alliance Journal of Business Research**. 2004. [Consult. 16 Dez. 2013]. Disponível em: [http://ajbr.org/Archives/Congruence%20among%20Objective%20and%20Subjective%20Quality-of-Life%20\(QOL\)%20indicators.pdf](http://ajbr.org/Archives/Congruence%20among%20Objective%20and%20Subjective%20Quality-of-Life%20(QOL)%20indicators.pdf).

## Referências bibliográficas

- ARAGÃO, A. - **Ambiente e Desenvolvimento Sustentado**. In Forum Viver a Europa – Uma Constituição para os Europeus. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais - IEEI, 2004.
- ARAGÃO, A. - A Governância na Constituição Europeia. Uma oportunidade perdida?. In **A Constituição Europeia**. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires, FDUC, Coimbra, 2005, 62 p.
- ARAGÃO, A. Estudo de caso (ilustrado) sobre participação ambiental em Portugal - do direito ao dever de participação. In **Debater a Europa**. ISSN 1647-6336. n.º 10, p. 49 - 73.
- ARAÚJO, K. G. Q. B. - Participação no planeamento urbano em Portugal: Um estudo de caso da revisão do plano diretor de Coimbra de 2011. In **Portugal entre desassossegos e desafios**, Coimbra, 2011.
- ARMITAGE, D. - Governance and the commons in a multi-level world. In **International Journal of the Commons**. ISSN: 1875-0281. n.º 1, vol. 2, (2008), p. 7 - 32.
- ARNSTEIN, S. R. - A ladder of citizen participation. In **Journal of the American Institute of Planners**. ISSN 00910562. n.º 4, vol. 35 (1969), p. 216 - 224.
- ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA RIA DE AVEIRO . AMRIA - **Plano Intermunicipal de Ordenamento da Ria de Aveiro**. Lisboa. Elaborado por CPU Urbanistas e Arquitectos, Lda., 2007. (Relatório do plano, versão final). 286 p.
- BARRETO, A. - A participação e a evolução da sociedade portuguesa. In **Tempo de incerteza**. Lisboa: Relógio d'Água, 2002. ISBN 9789727086979. p. 301 - 325.
- BAZELEY, P. **Qualitative Data Analysis with NVivo**. London: Sage, 2007. 217 p. ISBN 1412921414.
- BEATLEY, T.; MANNING, K. - **The Ecology of Place**. Washington. D.C.: Island Press, 1997. 278 p. ISBN 9781559634786.
- BERNSTEIN, S. - Legitimacy in Global Environmental Governance. In **Journal of International Law and International Relations**. n.º 1 - 2, vol. 1 (2005), p. 139 - 166.

- BINDÉ, J. - Cities and Environment in the Twenty-First Century. In **Futures**. DOI: 10.1016/S0016-3287(98)00055-X. n.º 6, vol. 30 (1998), p. 499 - 518.
- BIZJAK, I. - Improving public participation in spatial planning with Web 2.0 tools. **Urbani izziv**. DOI: 10.5379/urbani-izziv-en-2012-23-01-004. n.º 1, vol. 23 (2012), p. 112 - 124.
- BONAIUTO, M. [et al.] - Multidimensional perception of residential environment quality and neighbourhood attachment in the urban environment. DOI: 10.1006/jevp.1999.0138. In **Journal of Environmental Psychology**. n.º 4, vol. 19 (1999), p. 331 - 352.
- BONAIUTO, M.; FORNARA, F.; BONNES, M. - Indexes of perceived residential environment quality and neighbourhood attachment in urban environments: a confirmation study on the city of Rome. In **Landscape and Urban Planning**. DOI: 10.1016/S0169-2046(02)00236-0. n.º 1 - 2, vol. 65 (2003), p. 41 - 52.
- BONAIUTO, M.; FORNARA, F.; BONNES, M. - Perceived residential environment quality in middle - and low-extension Italian cities. In **Revue européenne de psychologie appliqué**. DOI: 10.1016/j.erap.2005.02.011. n.º 1, vol. 56 (2006), p. 23 - 34.
- BOTETZAGIAS, I.; KARAMICHAS, J. - Grassroots mobilisations against waste disposal sites in Greece. In **Environmental Politics**. DOI: 10.1080/09644010903345702. n.º 6, vol. 18 (2009), p. 939-959.
- BRAGA DA CRUZ, M. A. G. - **Instituições Políticas e Processos Sociais**. Lisboa: Bertrand, 1995. 503 p. ISBN 972-25-0922-5.
- BROWN, A. L. - Increasing the utility of urban environmental quality information. In **Landscape and Urban Planning**. DOI: 10.1016/S0169-2046(02)00240-2. n.º 1 - 2, vol. 65 (2003), p. 85 - 93.
- BRUNCKHORST, D. J. - Comment on "Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries" by HARPHAM, T. e BOATENG, K. A. In **Habitat International**. DOI: 10.1016/S0197-3975(97)00021-0. n.º 1, vol. 22 (1998), p. 69 - 72.
- BRYMAN, A. - Integrating quantitative and qualitative research: How is it done? In **Qualitative Research**. DOI: 10.1177/1468794106058877. n.º 1, vol. 6 (2006) p. 97-113.

- BUCKLEY, R. - Improving the Quality of Environmental Impact Statements (EISs). In PORTER, A. L. e FITTIPALDI, J. J. (Eds.) - **Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for the New Century**. Fargo, North Dakota, USA: The Press Club, 1998. ASIN: B000EZ75SQ. p. 41 - 49.
- BULKELEY, H. - Down to earth: Local government and greenhouse policy in Australia. In **Australian Geographer**. DOI: 10.1080/713612251. n.º 3, vol. 31 (2000), p. 289-308.
- BULKELEY, H. - Cities and the Governing of Climate Change. In **Annual Review of Environment and Resources**. DOI: 10.1146/annurev-environ-072809-101747. n.º 35, (2010), p. 229 - 253.
- BURGER, J. - Assessing environmental attitudes and concerns about a contaminated site in a densely populated suburban environment. In **Environmental Monitoring and Assessment**. DOI: 10.1007/s10661-005-9151-z. n.º 1 - 3, vol. 101 (2005), p. 147-165.
- BUTTON, K. - City management and urban environmental indicators. In **Ecological Economics**. DOI: 10.1016/S0921-8009(01)00255-5. n.º 2, vol. 40 (2002), p. 217 - 233.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUEDA - **Estado de Sustentabilidade 2010**. [Em linha]. Águeda: Agenda 21 Local de Águeda, 2009. [Consult. 8 Jul. 2011]. Disponível em [http://www.esb.ucp.pt/twt/WebDriveAgenda21/Gallery/ESA\\_Agueda\\_Agosto\\_20104b01bf88046d/ESA\\_Agueda\\_Agosto\\_2010.pdf](http://www.esb.ucp.pt/twt/WebDriveAgenda21/Gallery/ESA_Agueda_Agosto_20104b01bf88046d/ESA_Agueda_Agosto_2010.pdf)
- CÂMARA MUNICIPAL DE AVEIRO - **Plano Municipal de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Aveiro**. Aveiro: Divisão de Ambiente da Câmara Municipal de Aveiro, Pelouro do Ambiente, 2006. (Brochura de divulgação). 29 p.
- CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DO BAIRRO - **Agenda 21 Local de Oliveira do Bairro**. Aveiro: Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro, 2008. (Relatório final). 38 p.
- CANOTILHO, J. J. G. (Coord.) - **Introdução ao Direito do Ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998. 255 p. ISBN 9789726742326.
- CANTRELL, R. D. - A method for investigation of environmental complaints. In **Journal of Environmental Health**. n.º 1, vol. 43 (1980), p. 14 -18.

- CARMIN, J. - Non-governmental Organisations and Public Participation in Local Environmental Decision-making in the Czech Republic. In *Local Environment*. DOI: 10.1080/1354983032000143699. n.º 5, vol. 8 (2003), p. 541 - 552.
- CARTER, N.; DARLOW, A. - Local Agenda 21 and developers; are we better equipped to build a consensus in the 1990s? In **Planning Practice and Research**. DOI: 10.1080/02697459716707. n.º 1, vol. 12 (1997), p. 45 - 57.
- CARVALHO, D. S. - **Percepção da qualidade ambiental em Aveiro: estudo das reclamações ambientais**. Aveiro: Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro. 2007. 213 p. Dissertação de Mestrado.
- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - Percepção da Qualidade Ambiental no Município de Aveiro - um mapa ambiental baseado nas reclamações apresentadas pelos cidadãos: atas da **9ª Conferência Nacional do Ambiente, Um futuro sustentável - Ambiente, Sociedade e Desenvolvimento**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007a, vol. 1, p. 19 - 24.
- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - Perception of Environmental Quality in Aveiro, Portugal - an environmental map based on public claims: proceedings of the **2nd International Congress on Environmental Planning and Management**. Berlin: Technische Universität Berlin, 2007b, p. 83 - 86.
- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - Confronting environmental perceptions of local populations and local authorities. In **Management of Environmental Quality: An International Journal**. DOI: 10.1108/14777830910981212. n.º 5, vol. 20 (2009a), p. 538 - 550.
- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - The perception of environmental quality in Aveiro, Portugal: a study of complaints on environmental issues submitted to the City Council. In **Local Environment**. DOI: 10.1080/13549830903244425. n.º 10, vol. 14, (2009b), p. 939 - 961.
- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - Environmental complaints in Aveiro, Portugal: actors, concerns, territorial pattern, and resolutions. In **Sociedade & Natureza**. ISSN982-4513. n.º 1, vol. 21 (2009c), p. 51 - 70.
- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - Citizen complaints as a new source of information for local environmental governance. In **Management of Environmental Quality: An International Journal**. DOI:10.1108/14777831111122941. n.º 3, vol. 22 (2011), p. 386 - 400.

- CARVALHO, D. S.; FIDÉLIS, T. - Water-related citizen' complaints on a coastal wet land area: exploring the influence of local administrative boundaries. [Em linha]. In **Transboundary water management across borders and interfaces: present and future challenges - TWAM 2013**. Aveiro, 16 - 20 March, 2013. [Consult. 2. Dez. 2013]. Disponível em: <http://ibtwm.web.ua.pt/congress/Proceedings/index.htm>
- CECILIO, M. A. R. - **A participação pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território**. Barcarena: Universidade Atlântica. 2010. 72 p. Projeto final de Licenciatura.
- CENTRO DE ESTUDOS EM INOVAÇÃO E DINÂMICAS EMPRESARIAIS E TERRITORIAIS, UNIVERSIDADE DE AVEIRO - CEIDET/UA - **Quadro de Referência Estratégico para a Região de Aveiro Grande Área Metropolitana de Aveiro (GAMA)**. Aveiro, 2006. (Proposta Final). 88 p.
- CHHOTRAY, V.; STOKER, G. - **Governance Theory: A Cross-Disciplinary Approach**. London: Palgrave Macmillan, 2009. 312 p. ISBN 9780230546769.
- CLOSE, D. H. - Environmental movements and emergence of civil society in Greece. In **Australian Journal of Politics and History**. DOI: 10.1111/1467-8497.00053. n.º 1, vol. 45 (1999), p. 52 - 64.
- COELHO, M. Z. P; NEVES, J. P. - **E-participation in Portuguese local governments: an exploratory research about emerging networks**. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. 2007, p. 1 - 10.
- COLEMAN, J. S. - Social Capital in the Creation of Human Capital. In **The American Journal of Sociology**. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. DOI:0002-9602/89/9407-0010\$1.50. vol. 94 (1988), p. S95 - S120.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Um Quadro de Acção**. COM (1998) 605. Bruxelas: CCE, 1998.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Código Europeu de Boa Conduta Administrativa**. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias I-2985, 2001, 16 p. ISBN 92-95010-08-6.

- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - CCE - **Governança Europeia - Um Livro Branco**. COM (2001) 428 final - Jornal Oficial C 287, Bruxelas: CCE, 2001.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Para uma Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano**. COM (2004) 60, Bruxelas: CCE, 2004.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano**. COM (2005) 718. Bruxelas: CCE, 2006.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - **Green Paper on the Urban Environment**. COM(90) 218. Luxembourg: OOPEC, 1990.
- CONCILIO, G.; MOLINARI F. - Citizen Participation in Urban Planning: Looking for the “E” Dimension in the EU National Systems and Policies. In: **11th European Conference on eGovernment**. Ljubljana (Slovenia), 2011. p. 177-186.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CNUMAD -. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos avançados**. n.º 6, vol. 15 (1992), p. 153 - 159.
- CORDEIRO, G.; PRATAS, S. - **O acesso à informação nas autarquias locais: as prerrogativas dos eleitos**. [Em linha]. Lisboa: CADA, 2005. [Consult. 8 Nov. 2013]. Disponível em [www:http://www.cada.pt/uploads/autarquias\\_locais.pdf](http://www.cada.pt/uploads/autarquias_locais.pdf).
- CRESPO, J. L. - A participação pública no sistema de gestão territorial à escala municipal: atas do **V Congresso da Geografia Portuguesa**, Guimarães, 2004.
- CUMMINS, R. A. - Objective and Subjective Quality of Life: an Interactive Model. In **Social Indicators Research**. DOI: 10.1023/A:1007027822521. n.º 1, vol. 52 (2000), p 55 – 72.
- CUTHILL, M. - Exploratory Research: citizen participation, local government and sustainable development in Australia. In **Sustainable Development**. DOI: 10.1002/sd.185. n.º 2, vol. 10 (2002), p. 79 - 89.

- DASGUPTA, S.; WHEELER, D. - Citizen complaints as environmental indicators: evidence from China. **Policy Research Working Paper Series 1704**. World Bank, Washington, D.C. 1997, p. 1 - 26.
- DE LOË, R. C. [et al.] - From government to governance: a state-of-the-art review of environmental governance. Final Report. Prepared for Alberta Environment, Environmental Relations. Guelph: **Rob de Loë Consulting Services**. 2009. 67 p.
- DENG, Y.; YANG, G. - Pollution and Protest in China: Environmental Mobilization in Context. In **The China Quarterly**. DOI: 10.1017/S0305741013000659. vol. 214 (2013), p. 321 - 336.
- DEVINE-WRIGHT, P. - Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action. In **Journal of Community and Applied Social Psychology**. DOI: 10.1002/casp.1004. n.º 6, vol. 19 (2009), p. 426 - 441.
- DEVINE-WRIGHT, P.; HOWES, Y. - Disruption to place attachment and the protection of restorative environments: A wind energy case study. In **Journal of Environmental Psychology**. DOI: 10.1016/j.jenvp.2010.01.008. n.º 3, vol. 30 (2010), p. 271 - 280.
- DIANI, M.; FORNO, F. - The Evolution of Environmental Protest in Italy 1988-1997. Paper apresentado no workshop **Environmental Protest in Comparative Perspective**, ECPR Joint Sessions, Mannheim, 1999.
- DIENER, E.; SUH, E. - Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators. In **Social Indicators Research**. DOI: 10.1023/A:1006859511756. n.º 1 - 2, vol. 40 (1997), p. 189 - 216.
- DIMITROV, M. - **Environmental Complaints in China 1992-2006: A Provincial-Level Analysis**, Harvard China Project. [Em linha] 2009. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível em: <http://chinaproject.harvard.edu/seminar%20folder/seminar/Dimitrov090514/>.
- DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO URBANO - DGOTDU - **Governância e Participação da Gestão Territorial**. Série Política de Cidades - 5. Lisboa: Europress, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda, 2005.
- DOHERTY, B.; DOYLE, T. - Beyond Borders: Transnational Politics, Social Movements and Modern Environmentalisms. In DOHERTY, B.; DOYLE, T. (Eds.) - **Beyond Borders: Environmental Movements and Transnational Politics**. London and New York: Routledge, 2013. ISBN 1317968603, 9781317968603. p. 1 - 16.



- DONG, Y. [et al.] - The determinants of citizen complaints on environmental pollution: an empirical study from China. In **Journal of Cleaner Production**. DOI:10.1016/j.jclepro.2011.03.015. n.º 12, vol. 19 (2011), p. 1306 -1314.
- DRYZEK, J. - Rational Ecology: Environment and Political Economy. Oxford: Blackwell, 1987. 288 p. ISBN-10: 0631155740.
- DU, J. [et al.] - Characteristics of Public Participation in EA: the Potential to Improve Sustainable Environmental Management in China. In **Journal of Sustainable Development**. ISSN 1913-9071. n.º 2, vol. 3 (2010), p. 187 - 193.
- DUNLAP, R. E. - From Environmental to Ecological Problems. In Calhoun, C.; Ritzer, G. (eds.) - **Social Problems**. New York: McGraw-Hill, 1993. ISBN 9780071527460. p. 707 - 738.
- DUNLAP, R. E.; MERTIG, A. G. - Global Concern for the Environment: Is Affluence a Prerequisite?. In **Journal of Social Issues**. DOI: 10.1111/j.1540-4560.1995.tb01351.x. n.º 4, vol. 51 (1995), p. 121 - 137.
- ECKERBERG, K.; JOAS, M. - Multi-level environmental governance: a concept under stress? In **Local Environment**. DOI: 10.1080/1354983042000255315. n.º 5, vol. 9 (2004), p. 405 - 412.
- ECKERSLEY, R. **Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach**. Albany: State University of New York Press, 1992. 274 p. ISBN10: 0-7914-1013-7.
- EGGENBERGER, M.; PARTIDÁRIO, M. R. - Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. In **Impact Assessment and Project Appraisal**. DOI: 10.3152/147154600781767448. n.º 3, vol. 18 (2000), p. 201 - 207.
- ELLIOTT, S. J. - A comparative analysis of public concern over solid waste incinerators. In **Waste Management & Research**. DOI: 10.1177/0734242X9801600407. n.º 4, vol. 16 (1998), p. 351 - 364.
- EUROPEAN COMMISSION - **European Guidelines for Control and Prevention of Travel Associated Legionnaires' Disease** (EWGLINET). London: European Working Group for Legionella Infections, 2005. 82 p.

- FARIA, S. C.; BESSA, L. F. M.; TONET, H. C. - A theoretical approach to urban environmental governance in times of change. In **Management of Environmental Quality: An International Journal**. DOI: 10.1108/14777830910990753. n.º 6, vol. 20 (2009), p. 638 - 648.
- FEICHTINGER, J.; PREGERNIG, M. - Imagined citizens and participation: Local Agenda 21 in two communities in Sweden and Austria Local Environment. In **The International Journal of Justice and Sustainability**. DOI: 10.1080/13549830500075503. n.º 3, vol. 10 (2005), p. 229 - 242.
- FERRÃO, J.; GUERRA, J. - **Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida**. In Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (Continente). Lisboa: OBSERVA, 2004. 82 p.
- FIDÉLIS, T. **Planeamento territorial e ambiente: o caso da envolvente à Ria de Aveiro**. 1ª ed. Cascais: Principia, 2001. 320 p. ISBN 9728500580.
- FIDÉLIS, T.; PIRES, S. M. Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable development. In **Journal of Environmental Planning and Management**. DOI:10.1080/09640560902868363. n.º 4, vol. 52 (2009), p. 497 - 518.
- FIDÉLIS, T.; CARVALHO, T. Estuary planning and management: the case of Vouga Estuary (Ria de Aveiro), Portugal. In **Journal of Environmental Planning and Management**. DOI: 10.1080/09640568.2014.918874. (2014), p. 1 - 23.
- FIGUEIREDO, E.; FIDÉLIS, T. - "No meu quintal não!" Contributos para uma análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal (1974 – 1994). In **Revista Crítica de Ciências Sociais**. ISSN 2182-7435. vol. 65 (2003), p. 151 - 173.
- FIGUEIREDO, E., FIDÉLIS, T.; PIRES, A. R. - Grassroots Environmental Action in Portugal (1974 – 1994). In Eder, K. e Kousis, M. (eds.) - **Environmental Politics in Southern Europe**. A. A. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2001. ISBN 978-94-010-3811-9. p. 197 - 221.
- FIORINO, D. J. - The Role of Information in Environmental Governance. In **Public Administration Review**. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2009.02048.x. n.º 5, vol. 69 (2009), p. 980 - 982.

- FISCHER, F. - **Citizens, Experts, and the Environment - The Politics of Local Knowledge**. 4<sup>a</sup> ed. Durham: Duke University Press, 2000. 336 p. ISBN 0-8223-2622-1.
- FISCHER, T. B. - Strategic environmental assessment in post-modern times. In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI: 10.1016/s0195-9255(02)00094-x. n.º 2, vol. 23:2 (2003) p. 155 - 170.
- FOCHT, W. - Governance for sustainability. In **Environmental Politics**. DOI: 10.1080/09644010701811715. n.º 1, vol. 17 (2008), p. 131 - 137.
- FONTANA, A.; FREY, J.H. -The interview: From structured questions to negotiated text. In DENZIN, K.; LINCOLN, Y. S. (eds.) - **Handbook of qualitative research**. (2<sup>a</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000. p. 645 - 672. ISBN 0761915125.
- FRADE, C. C. F. - A componente ambiental do ordenamento do território. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999. 134 p.
- GASTER, L.; RUTQVIST, H. - Changing the 'front line' to meet citizen needs. In **Local Government Studies**. DOI: 10.1080/030039300008433989. n.º 2, vol. 26 (2000), p. 53 - 70.
- GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. - Participation, citizenship and local governance. Paper apresentado no workshop **Strengthening Participation in Local Governance**, mimeo, IDS, Brighton, 1999, p. 1 - 15.
- GLUCKER, A. N. [et al.] - Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI: 10.1016/j.eiar.2013.06.003. vol. 43 (2013), p. 104 - 111.
- GRANDE ÁREA METROPOLITANA DE AVEIRO/UNIVERSIDADE DE AVEIRO - GAMA/UA - **Programa Territorial de Desenvolvimento para a Sub-Região do Baixo Vouga**. Aveiro, 2008. 154 p.
- GUERRA, I. C. - **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. São João do Estoril: Príncipia, 2006. 95 p. ISBN 9728818661.
- GUERRA, J. F. C. - **Municípios, participação e sustentabilidade: dinâmicas locais de imperativos globais**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. 2011. 325 p. Tese de Doutoramento.

- HADRICH, J. C.; WOLF, C. A. - Citizen complaints and environmental regulation of Michigan livestock operations. In **Journal of Animal Science**. DOI: 10.2527/jas.2010-3257. n.º 1, vol. 89 (2011), p. 277 - 286.
- HAQ, R. - Measuring human wellbeing in Pakistan: objective versus subjective indicators. In **European Journal of Social Sciences**. ISSN 1450-2267. n.º 3, vol. 9 (2009), p. 516 - 532.
- HARASHIMA, Y. - Environmental Governance in Selected Asian Developing Countries. In **International Review for Environmental Strategies**. ISSN 13457594. n.º 1, vol. 1 (2000), p. 193 - 207.
- HARDALLU, A. A. - **Environmental Governance**. Rio + 10 Report Review. In The Environmentalists Society. [Em linha]. EDGE for Consultancy & Research, 2001, p. 1 - 8. [Consult. 5 Jun. 2011]. Disponível em: <http://www.worldsummit2002.org/texts/SudanAdlan-P.pdf>.
- HARMAN, S. J. - The relationship between good governance and environmental compliance and enforcement. [Em linha]. In **Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement (INECE)**. Marrakech, 9 - 15 Abril, 2005, p. 5 - 13. [Consult. 28.Mai. 2011]. Disponível em: [www.inece.org/conference/7/vol1/04\\_Harman.pdf](http://www.inece.org/conference/7/vol1/04_Harman.pdf).
- HARTLEY, N.; WOOD, C. - Public participation in environmental impact assessment - implementing the Aarhus Convention. In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI: 10.1016/j.eiar.2004.12.002. n.º 4, vol. 25 (2005), p. 319 - 340.
- HEBERLE, L. C.; CHRISTENSEN, I. M. - US environmental governance and local climate change mitigation policies: California's story. In **Management of Environmental Quality: An International Journal**. DOI: 10.1108/14777831111122897. n.º 3, vol. 22 (2011), p. 317 - 329.
- HELDEWEG, M. A. - Towards Good Environmental Governance in Europe. In **European Environmental Law Review**. ISSN 0966-1646. n.º 1, vol. 14 (2005), p. 2 - 24.
- HUANG, H.; MILLER, G. Y. - Citizen complaints, regulatory violations, and their implications for swine operations in Illinois. In **Review of Agricultural Economics**. DOI: 10.1111/j.1467-9353.2006.00275.x. n.º 1, vol. 28 (2006), p. 89 - 110.

- HUNTER, S.; LEYDEN, K. M. - Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities. In **Policy Studies Journal**. DOI: 10.1111/j.1541-0072.1995.tb00537.x. n.º 4, vol. 23 (1995), p. 601 - 619.
- INNES, J. E. - Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. In **Journal of the American Planning Association**. DOI: 10.1080/01944369608975712. n.º 4, vol. 62 (1996), p. 460 - 472.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Tipologias de Áreas Urbanas – TIPAU 2009**. Lisboa. [Em linha]. 2011. [Consult. 2 Out. 2011]. Disponível em: [http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011\\_apresentacao](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Censos 2011**. Lisboa. [Em linha]. 2011. [Consult. 14 Jan. 2012]. Disponível em: [http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011\\_apresentacao](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Índice de Bem-estar (IBE)**. Lisboa. [Em linha]. 2013. [Consult. 14 Mar. 2014]. Disponível em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=208681836&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=208681836&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt).
- INSTITUTO DE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - IDAD - **Plano Municipal de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Aveiro – Diagnóstico Ambiental**. REL. 6.20000 - 98/21, Aveiro: Câmara Municipal de Aveiro, 2000.
- INSTITUTO DE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - IDAD - **Plano Municipal da Água - Diagnóstico**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2006.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES - ICLEI - **Local Government Implementation of Agenda 21**. [Em linha]. 1997. [Consult. 14 Dez. 2011]. Disponível em: [www.iclei.org](http://www.iclei.org).
- IZAZOLA, H.; MARTÍNEZ, C.; MARQUETTE, C. - Environmental Perceptions, social class and demographic change in México City: a comparative approach. In **Environment and Urbanization**. DOI: 10.1177/095624789801000101. n.º 1, vol. 10 (1998), p. 107 - 118.

## Referências bibliográficas

- JAMISON, A. - The making of green knowledge: the contribution from activism. In **Futures**. DOI: 10.1016/S0016-3287(03)00023-5. n.º 7, vol. 35 (2003), p. 703 - 716.
- JAY, S. [et al.] - Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI:10.1016/j.eiar.2006.12.001. n.º 4, vol. 27 (2007), p. 287 - 300.
- JIMÉNEZ, M. - **Struggling for the environment: a profile of recent environmental protests in Spain**. Estudio/Working Paper 1999/143. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. 1999, p. 1 - 47.
- JOHN, P. - **Local Governance in Western Europe**. London: Sage Publications, 2001. 202 p. ISBN 9780761956372.
- KARDOS, M. - The reflection of good governance in sustainable development strategies. In **Procedia - Social and Behavioral Sciences**. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.09.1098. n.º 58 (2012), p. 1166 - 1173.
- KJAER, A. M. - **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2004. 256 p. ISBN 9780745629780.
- KOSECİK, M.; SAGBAS, I. - Public attitudes to local government in Turkey: research on knowledge, satisfaction and complaints. In **Local Government Studies**. DOI: 10.1080/0300393042000310444. n.º 3, vol. 30 (2004), p. 360 - 383.
- KOUSIS, M. - Sustaining Local Environmental Mobilisations: Groups, Actions and Frames in Southern Europe. In **Environmental Politics**. DOI: 10.1080/09644019908414443. n.º 1, vol. 8 (1999), p. 172 - 198.
- KOUSIS, M. - Competing Claims in Local Environmental Conflicts in Southern Europe. In EDER, K. e Kousis, M. (eds.) - **Environmental Politics in Southern Europe**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2001. ISBN 978-94-010-3811-9. p. 129 -150.
- KOUSIS, M. - Environmental Protest in Greece. In ROOTES, C. (ed.) - **Environmental Protest in Western Europe**. New York, NY: Oxford University Press, 2003. ISBN 978-0-19-925206-0. p. 109 -134.

- KOUSIS, M. - Local environmental protest in Greece, 1974-94: exploring the political dimension. In **Environmental Politics**. DOI: 10.1080/09644010701634117. n.º 5, vol. 16 (2007), p. 785 - 804.
- KOUSIS, M.; AGUILAR, S.; FIDÉLIS, T. - **Grassroots Environmental Action and Sustainable Development in Southern Europe**. Brussels: European Commission, DGXII, contract n.º EV5V-CT94-0393, 1996 (Final Report).
- KOUSIS, M.; DELLA PORTA, D.; JIMÉNEZ, M. - Southern European Environmental Movements in Comparative Perspective. In **American Behavioral Scientist**. DOI: 10.1177/0002764208316361. n.º 11, vol. 51 (2008), p. 1627 - 1647.
- KRAFT, M. E.; CLARY, B. B. - Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. In **The Western Political Quarterly**. DOI:10.1177/106591299104400204. n.º 2, vol. 44 (1991), p. 299 - 328.
- LAFFIN, M. - Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda. In **Local Government Studies**. DOI: 10.1080/03003930802574698. n.º 1, vol. 35 (2009), p. 21 - 37.
- LEAL, P.; OPP, R. - Participation and Development in the Age of Globalisation: International Contradictions and Grassroots Solutions. [Em linha]. In **Participatory Development Forum Conference on Participating to Create a Different World: Shaping our own future**. Ontário, Canadá, 14 - 17 Ago. 1999. [Consult. 12 Dez. 2011]. Disponível em: [www.web.net/pdforum/leal154.html](http://www.web.net/pdforum/leal154.html).
- LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. - Environmental governance. In **Annual Review of Environment and Resources**. DOI: 10.1146/annurev.energy.31.042605.135621. vol. 31 (2006), p. 297 - 325.
- LIU, X. [et al.] - Environmental activism of firm's neighboring residents: an empirical study in China. In **Journal of Cleaner Production**. DOI: 10.1016/j.jclepro.2010.03.004. vol. 18 (2010), p. 1001 - 1008.

## Referências bibliográficas

- LIU, X. [et al.] - Citizen Complaints about Environmental Pollution: A Survey Study in Suzhou, China. In **Journal of Current Chinese Affairs**. ISSN: 1868-4874. n.º 3, vol. 40 (2011), p. 193 - 219.
- LI, W.; LIU, J.; LI, D. - Getting their voices heard: Three cases of public participation in environmental protection in China. In **Journal of Environmental Management**. DOI: 10.1016/j.jenvman.2011.12.019. vol. 98 (2012), p. 65 - 72.
- MALAYANG, B. S. - **An index of good environmental governance in a city or municipality in the Philippines**. EcoGovernance Technical Report. 2004, p. 1 - 9.
- MARKS, G.; MCADAM, D. - Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union. In Marks, G. [et al.] (Eds.) - **Governance in the European Union**. London: Sage Publications, 1996. ISBN 0761951350. p. 40 - 63.
- MARTÍN-CRESPO, M. M. - Por qué sí y por que no en mi pátio de atrás - Una revisión del concepto del síndrome «NIMBY» (Not In My BackYard) en torno al tema de la gestión de residuos radioactivos. In **Política Y Sociedad**. ISSN 1130-8001. vol. 23 (1996), p. 147 - 152.
- MARTÍNEZ, M. - The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. In **International Journal of Urban and Regional Research**. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x. n.º 1, vol. 35 (2010), p. 147 - 171.
- MARTINEZ-ALIER, J. - Mining conflicts, environmental justice, and valuation. In **Journal of Hazardous Materials**. DOI:10.1016/S0304-3894(01)00252-7. n.º 1 - 3, vol. 86 (2001), p. 153 - 170.
- MARTINS, R. D.; FERREIRA, L. C. - Climate change action at the city level: tales from two megacities in Brazil. In **Management of Environmental Quality: An International Journal**. DOI: 10.1108/14777831111122914. n.º 3, vol. 22 (2011), p. 344 - 357.
- MAY, T. - **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. 288 p. ISBN 8536301996.



- MEADOWCROFT, J. - **Climate Change Governance**. [Em linha]. Policy Research Working Paper 4941, 2009, p. 1 - 40. Washington, D. C.: World Bank. [Consult. 04 Dez. 2012]. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9063>.
- MEADOWCROFT, J.; FARRELL, K. N.; SPANGENBERG, J. - Developing a framework for sustainability governance in the European Union. In **International Journal of Sustainable Development**. DOI: 10.1504/IJSD.2005.007371. nº 1/2, vol. 8 (2005), p. 3 - 11.
- MEADOWS, D. H. [et al.] - The Limits to Growth - **A report for the Club of Rome's project on The Predicament of Mankind**. New York, NY: Universe Books, 1972. p. 205. ISBN 0-87663-165-0.
- MENDES, J. M.; SEIXAS, A. M. - Acção colectiva e protesto em Portugal: Os movimentos sociais ao espelho dos *media* (1992-2002). In **Revista Crítica de Ciências Sociais**. ISSN 2182-7435. vol. 72 (2005), p. 99 - 127.
- MOL, A. P. J. - The environmental movement in an era of ecological modernization. In **Geoforum**. DOI: 10.1016/S0016-7185(99)00043-3. nº 1, vol. 31 (2000), p. 45 - 56.
- MONTENEGRO, P. [et al.] - Occurrence of citizen complaints concerning drinking water: a case study in Quebec City. In **Journal of Water Supply: Research and Technology - AQUA**. DOI:10.2166/aqua.2009.089. nº 4, vol. 58 (2009), p. 257 - 266.
- MORAES, R. - **Análise de conteúdo**. In Revista Educação. ISSN 2175-6236. nº 37, vol. 22 (1999), n. 37, p. 7-32.
- MUNDT, R. J.; HEILIG, P. Citizen complaints, council intervention and urban service delivery. In **Public Administration Quarterly**. nº 4, vol 7 (1984). P. 517 . 528.
- NAJAM, A.; PAPA, M.; TAIYAB, N. - **Global Environmental Governance - A Reform Agenda**. Winnipeg, Manitoba: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2006. 114 p. ISBN 1-895536-91-x.
- NAVE, J. G.; FONSECA, S. - **Acção colectiva e participação na área do ambiente: fenomenologia e mobilização de recursos das organizações não-governamentais do ambiente**: atas do IV Congresso Português de Sociologia: passados recentes, futuros próximos. Lisboa: APS, 2000.

## Referências bibliográficas

- NTHUNYA, E. - The Role of Information in Environmental Management and Governance in Lesotho. In **Local Environment**. DOI: 10.1080/13549830220136445. n.º 2, vol. 7 (2002), p. 135 - 148.
- NUNES, J. A.; MATIAS, M. - Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: o caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos. In **Revista Crítica de Ciências Sociais**. ISSN 0254-1106. vol. 65 (2003), p. 129 - 150.
- NUNES, J. A.; SANTOS, B. S. - Introduction: Democracy, Participation and Grassroots Movements in Contemporary Portugal,. In **South European Society and Politics**. DOI: 10.1080/1360874042000253465. n.º 2, vol. 9 (2004), p. 1 - 15.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C. - Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI: 10.1016/j.eiar.2009.05.001. n.º 1, vol. 30 (2010), p. 19 - 27.
- OSTROM, E. (1990). **Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York, NY: Cambridge University Press. 280 p. ISBN 0521405998.
- PAAVOLA, J. - Institutions and environmental governance: a reconceptualization. In **Ecological Economics**. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2006.09.026. n.º 1, vol. 63 (2007), p. 93 - 103.
- PAHL-WOSTL, C. - Information, public empowerment, and the management of urban watersheds. In **Environmental Modelling & Software**. DOI:10.1016/j.envsoft.2004.02.005. vol. 20 (2005), p. 457 - 467.
- PALERM, J. R. - An EmpiricalTheoretical Analysis Framework for Public Participation in Environmental Impact Assessment. In **Journal of Environmental Planning and Management**. DOI: 10.1080/713676582. n.º 5, vol.43 (2000), p. 581 - 600.
- PARGAL, S.; WHEELER, D. - Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia. In **Journal of Political Economy**. DOI: 10.1596/1813-9450-1416. n.º 6, vol. 104 (1996), 1314-1327
- PARTIDÁRIO, M. R. - Elements of an SEA framework - improving the added-value of SEA. In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI: 10.1016/S0195-9255(00)00069-X. n.º 6, vol. 20 (2000), p. 647 - 663.

- PARTIDÁRIO, M. R.; JESUS, J. - **Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental**. Lisboa: Universidade Aberta, 2003. 252 p. ISBN 9789726744054.
- PIRES, S. M. M. - **Sustainability Indicators and Local Governance in Portugal**. Aveiro: Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro. 2011. 286 p. Tese de Doutoramento.
- PLESSIS, A. D. - Public Participation, good environmental governance and fulfillment of environmental rights. In **Potchefstroom Electronic Law Journal**. DOI: 10.4314/pej.v11i2.42232. n.º 2, vol. 11 (2008), p. 170 - 201.
- PORTAS, N.; DOMINGUES, A.; CABRAL, J. (eds.) - **Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades**. 2.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. p. 295. ISBN: 9789723110616.
- PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU - **O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa**. Luxemburgo: UE, 2013. 25 p. ISBN 978-92-9212-369-7
- QI, Y.; XUE, L.; ZHANG, L. - Governance approach to China's environmental challenges: towards a theoretical synthesis. In **Frontiers of Environmental Science and Engineering in China**. DOI: 10.1007/s11783-007-0066-5. n.º 4, vol. 1 (2007), p. 385 - 400.
- REN, L. J.; SHANG, J. C. - Necessity and method of public participation in strategic environmental assessment of China. In **Chinese Geographical Science**. DOI: 10.1007/s11769-003-0067-7. n.º 1, vol. 15 (2005), p. 42 - 46.
- RHODES, R. A. W. - The New Governance: Governing without Government. In **Political Studies**. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x. n.º 4, vol. 44 (1996), p. 652 - 667.
- RICHMAN, B. D. - Mandating Negotiations to solve the NIMBY problem: a creative regulatory response. In **UCLA Journal of Environmental Law and Policy**. ISSN 1942-8553. vol. 20 (2001), p. 223 - 236.
- RICHARDS, T. - An intellectual history of NUD\*IST and NVivo. In **International Journal of Social Research Methodology**. DOI: 10.1080/13645570210146267. n.º 3, vol. 5 (2002), p. 199 - 214.

- ROBIN, M.; MATHEAU-POLICE, A.; COUTY, C. - Development of a scale of perceived environmental annoyances in urban settings. In **Journal of Environmental Psychology**. DOI: 10.1016/j.jenvp.2006.09.005. n.º 1, vol. 27 (2007), p. 55 - 68.
- ROGGE, E., DESSEIN, J., & GULINCK, H. - Stakeholders perception of attitudes towards major landscape changes held by the public: the case of greenhouse clusters in Flanders. In **Land Use Policy**. DOI: 10.1016/j.landusepol.2010.06.014. n.º 1, vol. 28 (2011), p. 334 - 342.
- ROHRSCHEIDER, R. - Citizens' Attitudes Towards Environmental Issues: Selfish or Selfless? In **Comparative Political Studies**. DOI: 10.1177/0010414088021003002. n.º 3, vol. 21 (1988), p. 347 - 367.
- ROOTES, C. - **Environmental movements: an introduction and overview**. [Em linha]. Published by the School of Social Policy, Sociology and Social Research, University of Kent, Canterbury, 2005, p. 1 - 8. [Consult. 30 Nov. 2011]. Disponível em: <http://www.kent.ac.uk/sspssr/research/papers/envmove.pdf>.
- ROOTES, C. - Acting locally: The character, contexts and significance of local environmental mobilizations. In **Environmental Politics**. DOI:10.1080/09644010701640460. n.º 5, vol. 16 (2007), p. 722 - 741.
- ROOTES, C. - Environmental movements, waste and waste infrastructure: an introduction. In **Environmental Politics**. DOI: 10.1080/09644010903345587. n.º 6, vol. 18 (2009), p. 817 - 834.
- ROOTES, C.; LEONARD, L. - Environmental movements and campaigns against waste infrastructure in the United States. In **Environmental Politics**. ISSN 09644016. n.º 6, vol. 18 (2009), p. 835 - 850.
- RYDIN, M.; PENNINGTON, M. - Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital. In **Local Environment**. DOI: 10.1080/13549830050009328. n.º 2, vol. 5 (2000), p. 153 - 169.
- SAVAN, B.; GORE, C.; MORGAN, A. J. - Shifts in environmental governance in Canada: how are citizen environment groups to respond?. In **Environment and Planning C: Government and Policy**. DOI:10.1068/c12r. n.º 4, vol. 22 (2004), p. 605 - 619.

- SATTERTHWAITE, D. - **The Earthscan reader in Sustainable Cities**. The University of Michigan: Earthscan, 1999. 288 p. ISBN 1853836028.
- SATTERTHWAITE, D. - What role for mayors in good city governance? In **Environment & Urbanization**. DOI: 10.1177/0956247809103505. n.º 1, vol. 21 (2009), p. 3 - 17.
- SCHIVELY, C. - Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. In **Journal of Planning Literature**. DOI: 10.1177/0885412206295845. n.º 3, vol. 21 (2007), p. 255 - 266.
- SCHMIDT, L.; NAVE, J. G.; GUERRA, J. - **Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e novas estratégias ambientais**. 2ª ed. Porto: Fronteira do Caos, 2005. 154 p. ISBN 9789729975752.
- SCHOUT, J. A. & JORDAN, A. J. (2007). From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI): Exploring the Governance Challenges in the European Union. In **European Planning Studies**. DOI: 10.1080/09654310701220280. n.º 6, vol. 15, p. 835 - 851.
- SENDIM, J. C. (coord.) - **Guia Ambiental do Cidadão**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, CIDAMB, 2002. 232 p. ISBN 9789722023108.
- SERVIÇO DE PROTEÇÃO DA NATUREZA E DO AMBIENTE - GUARGA NACIONAL REPUBLICANA - SEPNA/GNR - **Relatório de Actividades 2007**. [Em linha]. 2007, 42 p. [Consult. 7 Jun. 2011]. Disponível em <http://www.gnr.pt/portal/internet/sepna/11.relatorios/00.Documentos/RelActividadesSepna2007.pdf>.
- SHEPHERD, A.; BOWLER, C. - Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA. In **Journal of Environmental Planning and Management**. DOI: 10.1080/09640569711877. n.º 6, vol. 40 (1997), p. 725 - 738.
- SILVA, V. P. - **Verde Cor de Direito - Lições de Direito do Ambiente**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. 289 p. ISBN 9724016528.
- SILVA, F. R. - Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. In **Direitos Fundamentais & Democracia**. ISSN 1982-0496. n.º 8, vol. 8 (2010), p. 301 - 329.

## Referências bibliográficas

- SIRVINSKAS, L. P. - **Manual de Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 488 p. ISBN 8502187260.
- SOCIEDADE POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, S.A. - **Avaliação Ambiental do Plano Estratégico da Intervenção de Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro: Relatório Ambiental Final**. Vol. 1, 2010. 370 p.
- SONNENFELD, D. A.; MOL, A. P. J. - Globalization and the Transformation of Environmental Governance An Introduction. In **American Behavioral Scientist**. DOI: 10.1177/0002764202045009003. n.º 9, vol. 45 (2002), p. 1318 - 1339.
- STOKER, G. - Governance as theory: five propositions. In **International Social Science Journal**. DOI: 10.1111/1468-2451.00106. n.º 155, vol. 50 (1998), p. 17 - 28.
- SWAIN, A. - Social Capital and Popular Mobilisation: Studying Environmental Protest in an Indian State. In **Asian Journal of Political Science**. DOI: 10.1080/02185370008434158. n.º 1, vol. 8 (2000), p. 33 - 46.
- TAHKOKALLIO, L.; NYGREN, A. - New forms of environmental governance? A case study of Costa Rican environmental NGO's. In **Development in Practice**. DOI: 10.1080/09614520802030391. n.º 3, vol. 18 (2008), p. 345 - 356.
- TANG, S. Y.; LO, C. W. H.; FRYXELL, G. E. - Governance reform, external support, and environmental regulation enforcement in rural China: The case of Guangdong province. In **Journal of Environmental Management**. DOI:10.1016/j.jenvman.2010.05.002. vol. 91 (2010) p. 2008 - 2018.
- THOMAS, I. G. - Environmental policy and local governance in Australia. In **Local Environment**. DOI: 10.1080/13549830903527647. n.º 2, vol. 15 (2010), p. 121 - 36.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - UNCED - Agenda 21. Department of Economic and Social Affairs - Division for Sustainable Development. New York: United Nations General Assembly, 1992.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP - **Reconceptualizing Governance**. Discussion Paper 2. New York, NY: UNDP, 1997. 93 p.

- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP - **Governance for Sustainable Development – Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework**. Discussion Paper. New York, NY: UNDP, 2014. 14 p.
- VASCONCELOS, L. - **O Envolvimento do Cidadão nas Decisões Públicas Complexas - Instrumentos para a Democracia Participativa**. Comunicação apresentada no Workshop sobre Participação Pública. Lisboa: Associação Portuguesa de Engenheiros do Ambiente, 1997.
- VASCONCELOS, L. - **Participação rumo à sustentabilidade - a experiência da AL21**: atas do VI Congresso Nacional de Engenharia do Ambiente, Lisboa, 2001. p 1 - 9.
- VASCONCELOS, L. - Comunicar ambiente em ciência e tecnologia. In FONSECA, R. B. [et al.] (eds.). **Ambiente, Ciência e Cidadãos**. Lisboa: Esfera do Caos, 2010. ISBN 978-989-680-010-9. p 9 -15.
- WALSH, E.; WARLAND, R. & SMITH, D. C. - Backyards, NIMBYs, and incinerator sitings: implications for social movement theory. In **Social Problems**. PUB ID 103-407-492. n.º 1, vol. 40 (1993), p. 25 - 38.
- WARWICK, M.; ORTOLANO, L. - Benefits and Costs of Shanghai's Environmental Citizen Complaints System. In **China Information**. DOI: 10.1177/0920203X07079645. n.º 2, vol. 21 (2007), p. 237 - 268.
- WEBLER, T.; KASTENHOLZ, H.; RENN, O. - Public participation in impact assessment: a social learning perspective. In **Environmental Impact Assessment Review**. DOI: 10.1016/0195-9255(95)00043-E. n.º 5, vol. 15 (1995), p. 443 - 463.
- WEERSINK, A.; RAYMOND, M. - Environmental regulations impact on agricultural spills and citizen complaints. In **Ecological Economics**. DOI:10.1016/j.ecolecon.2005.12.023. n.º 3, vol. 60 (2007), p. 654 - 660.
- WEITZMAN, E. A. - Software and qualitative research. In DENZIN, K.; LINCOLN, Y. S. (eds.) - **Handbook of qualitative research**. (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000. p. 645 - 672. ISBN 0761915125.
- WILKINSON, A. - Empowerment: theory and practice. In **Personnel Review**. ISSN 0048-3486. n.º 1, vol. 27 (1998), p. 40 - 56.

WILSON, E.; VIHLOVÁ, D. - The Role of Local Government in Environmental Action in Slovakia. In **Local Environment**. DOI: 10.1080/13549830050134211. n.º 3, vol. 5 (2000), p. 255 – 269.

WORLD BANK - **Governance and Development**. Washington, D. C.: The World Bank, 1992. 62 p. ISBN 0-8213-2094-7.

XUE, L.; SIMONIS, U. E.; DUDEK, D. J. - Environmental governance for China: Major recommendations of a Task Force. In **Environmental Politics**. DOI: 10.1080/09644010701419196. n.º 4, vol. 16 (2007), p. 669 - 676.

YANG, F.; HU, M. (2008). Enhancing China's Environmental Governance: Challenges and Opportunities. In **Ecology Law Currents**. vol. 35 (2008), p. 116 - 123.

YOUNG, O. R. - **The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale**. Cambridge, MA: MIT Press, 2002. 237 p. ISBN 9780262240437.

YOUNG, O. R. - Environmental governance: the role of institutions in causing and confronting environmental problems. In **Institutional Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**. DOI: 10.1023/B:INEA.0000005802.86439.39. n.º 4, vol. 3 (2003), p. 377 - 93.



## Legislação

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional, 2005.

Aviso n.º 19308/2008, 3 de Julho de 2008. Diário da República II, série 160, n.º 127.

Declaração de Retificação n.º 18/2007, de 16 de Março. Diário da República I, n.º 54, p. 1628.

Declaração de Retificação n.º 80-A/2007. Diário da República I, n.º 173, 6352(2) - 6352 (57).

Declaração de Retificação n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro. Diário da República I, n.º 211, 8004(2) - 8004(3).

Declaração de Retificação n.º 2/2008, de 28 de Janeiro. Diário da República I, n.º 19, p. 736.

Declaração de Retificação n.º 92/2009, de 27 de Novembro. Diário da República I, n.º 231, 8479 - 8480.

Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho. Diário da República I, Série A, n.º 143, 3356 - 3380.

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro. Diário da República I, Série A, n.º 263, 5852 - 5871.

Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro. Diário da República I, Série A, n.º 26, 168 - 194.

Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de Novembro. Diário da República I, Série A, n.º 254/98, 5760 - 5768.

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril. Diário da República I, Série A, n.º 94, 2126 - 2135.

Decreto-Lei n.º 349-B/99, de 23 de Setembro. Diário da República I, Série A, n.º 205/99, 6162 - 6172.

Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março. Diário da República I, Série A, n.º 61, 909 - 910.

## Legislação

Decreto-Lei n.º 40/2002, de 28 de Fevereiro. Diário da República I, Série A, n.º 50, 1644 - 1645.

Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio. Diário da República I, Série A, n.º 119, 3222 - 3229.

Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro de 2005. Diário da República I, Série A, n.º 178, 5580 - 5585.

Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro. Diário da República I, Série A, n.º 24, 785 a 787.

Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de Março. Diário da República I, Série A, n.º 64, 2331 - 2354.

Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro. Diário da República I, n.º 12, 689 - 698.

Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho. Diário da República I, n.º 114, 3866 - 3871.

Decreto-Lei n.º 278/2007, de 1 de Agosto. Diário da República I, n.º 147, 4912 - 4913.

Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro. Diário da República I, n.º 181, 6617 - 6670.

Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho. Diário da República I, n.º 145, 5027 - 5038.

Decreto-Lei n.º 11/2009, de 12 de Janeiro. Diário da República I, n.º 7, 226 - 231.

Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro. Diário da República I, n.º 36, 1168 - 1205.

Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de Maio. Diário da República I, n.º 96, 3189 - 3190.

Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro. Diário da República I, n.º 192, 7165 - 7170.

Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro. Diário da República I, n.º 199, 7662 - 7700.

Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho. Diário da República I, 1º suplemento, n.º 117, 2166 (2) - 2166 (30).

Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de Setembro. Diário da República I, n.º 64, 1090 - 1106.

Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de Maio. Diário da República I, n.º 228, 5084 - 5091.

Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março. Diário da República I, n.º 217, 6490 - 6491.

Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho. Diário da República I, n.º 120, 3109 - 3139.

Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto. Diário da República Série I, n.º 167, 5324 - 5389.

Despacho n.º 469/2011, de 7 de Janeiro. Diário da República II, n.º 5, p. 1133 - 1135.

Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto. Diário da República, Série I, n.º 184/90, 3304 - 3307.

Lei n.º 6/93, de 1 de Março. Diário da República I, Série A, n.º 50, 867 - 869.

Lei n.º 35/98, de 18 de Julho. Diário da República I, Série A, n.º 164/98, 3474 - 3477.

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. Diário da República I, Série A, n.º 184, 3869 - 3875.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Diário da República I, Série A, n.º 215, 6301 - 6307.

Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro. Diário da República I, Série A, n.º 249, 7280 - 7310.

Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho. Diário da República I, Série A, n.º 113, 4140 - 4143.

Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto. Diário da República I, n.º 163, 5673 - 5680.

Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto. Diário da República I, n.º 163, 5673 - 5680.

Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto. Diário da República I, n.º 168, 6074 - 6075.

Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro. Diário da República I, n.º 170, 6126 - 6181.

## Legislação

Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro. Diário da República. Série I, n.º 251, 1.º Suplemento, 9178 (2) - 9178 (453).

Portaria n.º 355/1997, de 28 de Maio. Diário da República I Série B, n.º 123.

Portaria n.º 659/2006, de 3 de Julho. Diário da República I, n.º 126.

Portaria n.º 798/2006, de 11 de Agosto, SEPNA/GNR.

Portaria n.º 1593/2007, de 17 de Dezembro. Diário da República I, n.º 242, 8945 - 8949.

Portaria n.º 866/2009, de 13 de Agosto. Diário da República I, n.º 156, 5267 - 5269.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de Novembro. Diário da República I Série B, n.º 276.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto. Diário da República I Série B, n.º 198, 4462 - 4475.

Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de Fevereiro. Diário da República I, Série A, n.º 47, 1315 - 1338.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2005, de 17 de Março. Diário da República I Série B, n.º 54, 2388 - 2389.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2006, de 23 de Março. Diário da República I Série B, n.º 59, 2194 - 2196.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de Abril de 2010. Diário da República I, n.º 64, 1090 - 1106.

## **Diretivas Europeias e Decisões do Conselho Europeu**

Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente. Jornal Oficial n.º L 158 de 23/06/1990, 56 - 58.

Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens. Jornal Oficial n.º L 206, 1 - 57.

Diretiva 96/62/CE, do Conselho, de 27 de Setembro, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente. Jornal Oficial n.º L 296, 0055 - 0063.

Diretiva 2000/60/CE, de 23 de Outubro, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água. Jornal Oficial n.º L 327, 1 - 72.

Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Jornal Oficial n.º L 197, p. 30 – 37.

Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho. Jornal Oficial n.º L 041 de 14/02/2003, 0026 - 0032.

Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho - Declaração da Comissão. Jornal Oficial n.º L 156 de 14/02/2003, 0026 - 0032.

Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010 relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição. Jornal Oficial da União Europeia L 334/17, de 17 de Dezembro de 2010, 17 - 119.

Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente. Jornal Oficial da União Europeia L 26/1 de 28 de Janeiro de 2012, 1 - 21.

Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de Julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, que altera e subsequentemente revoga a Diretiva 96/82/CE do Conselho .  
Jornal Oficial da União Europeia n.º L 197, 1 - 37.

Decisão do Conselho 2006/957/CE, de 18 de Dezembro de 2006 , relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, de uma alteração à Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. Jornal Oficial n.º L 386, de 29 de Dezembro de 2006, 46 - 49.







#### Anexo 4.1 - Exemplos de formulários de reclamação/sugestão disponíveis *on-line*

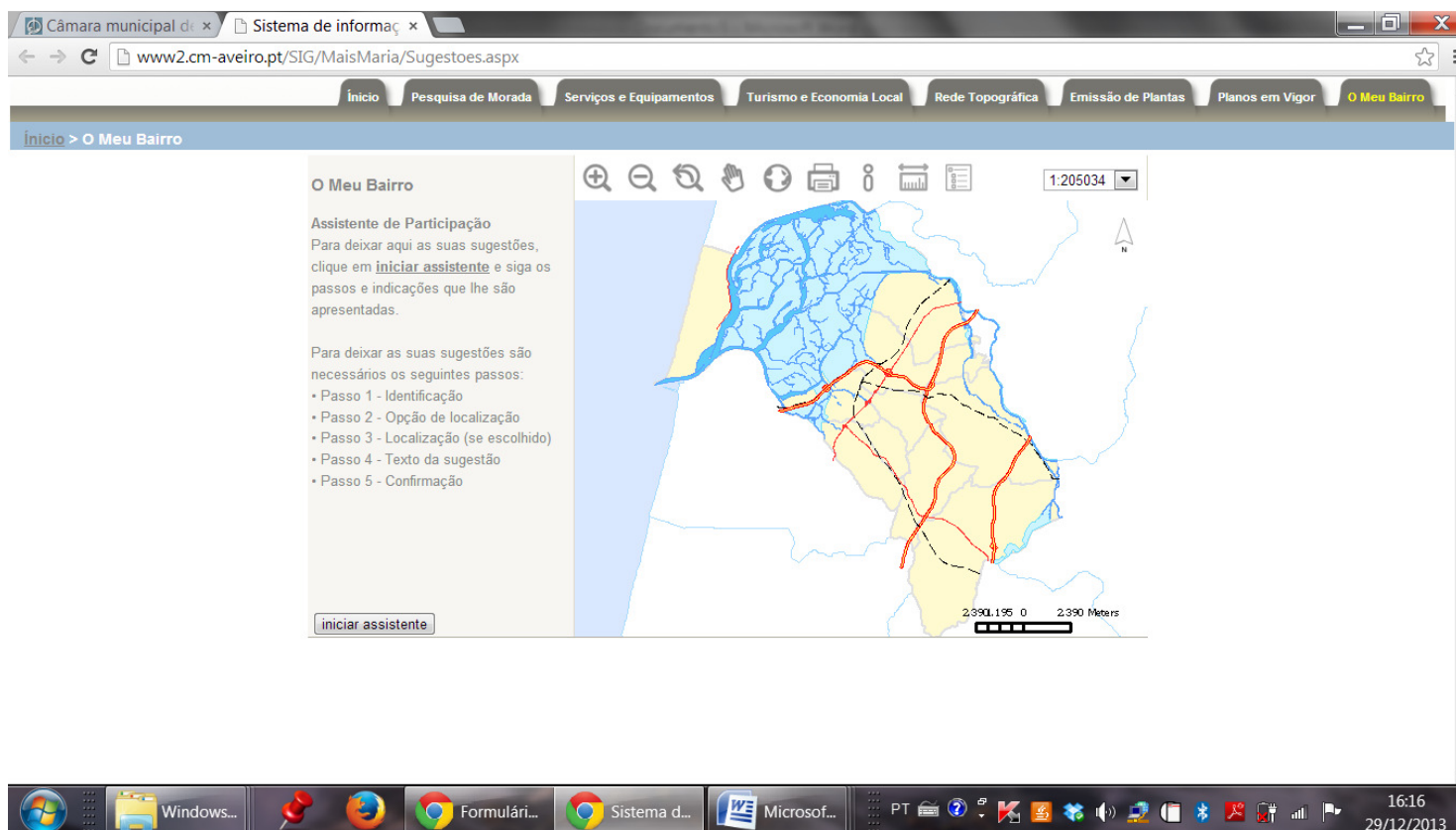


Figura 1, Anexo 4.1 - Formulário de reclamações/sugestões disponível *on-line* - Câmara Municipal de Aveiro.  
Fonte: Disponível em [www2.cm-aveiro.pt/SIG/MaisMaria/Sugestoes.aspx](http://www2.cm-aveiro.pt/SIG/MaisMaria/Sugestoes.aspx), consult. 7 Jul. 2011.

Formulário On-line :: x

www.cm-ilhavo.pt/pages/372

Institucional Município Comunicação **Serviços On-line** Áreas de Intervenção Atendimento Agenda

Atendimento On-line  
**Formulário On-line** >  
 Formulários e Documentos  
 Editais e Avisos  
 Concursos Públicos  
 Concursos de Pessoal  
 Regulamentos Municipais  
 Consulta de Processos

Visite Ílhavo >

Início > Serviços On-line > Formulário On-line

## Formulário On-line

Esclareça as suas dúvidas ou simplesmente exponha as suas sugestões ou chamadas de atenção sobre os serviços do Município ou outros assuntos da responsabilidade Câmara Municipal de Ílhavo.

Todos os dados recolhidos através deste formulário on-line são inteiramente confidenciais e destinam-se à gestão interna dos serviços.

Nome \* Número de contribuinte \*

Morada

Código-postal Localidade

Contacto telefónico E-mail \*

Assunto \*

Os campos marcados com asterisco (\*) são de preenchimento obrigatório.

Windows E... Formulário O... Microsoft O... PT 15:35 29/12/2013

Figura 2, Anexo 4.1 - Formulário de reclamações/sugestões disponível *on-line* - Câmara Municipal de Ílhavo.  
 Fonte: Disponível em [www.cm-ilhavo.pt/pages/372](http://www.cm-ilhavo.pt/pages/372), consult. 7 Jul. 2011.

**Anexo 5.1 - Distribuição dos de níveis de literacia nos municípios envolventes à Ria de Aveiro.**

Tabela 1, Anexo 5.1 - Distribuição dos níveis de literacia nos municípios envolventes à Ria de Aveiro.

<b>Municípios</b> <b>Nível de ensino</b>	<b>Águeda</b>	<b>Albergaria-A-Velha</b>	<b>Aveiro</b>	<b>Estarreja</b>	<b>Ílhavo</b>	<b>Mira</b>	<b>Murtosa</b>	<b>Oliveira do Bairro</b>	<b>Ovar</b>	<b>Sever do Vouga</b>	<b>Vagos</b>	<b>Total (níveis de ensino)</b>	<b>%</b>
<b>Nenhum</b>	18,1	18,7	16,1	18,8	17,2	21,8	22,2	21,1	17,4	18,4	22	211,8	19,3%
<b>1º ciclo</b>	28,4	26,9	21,4	29	25,8	29,9	32,6	26,5	26,2	29,5	27,7	303,9	27,6%
<b>2º ciclo</b>	16	17,6	12,9	15,8	14,1	13	16,2	15,4	15,6	16,6	15,5	168,7	15,3%
<b>3º ciclo</b>	16,3	16,6	16,8	17	16,8	13,2	13,3	15	16,9	15,9	15,3	173,1	15,7%
<b>Secundário</b>	11,4	10,9	13	10,4	11,9	10,5	8	11,1	12,3	10,9	10,7	121,1	11,0%
<b>Pós-secundário</b>	1,3	1,2	1,3	0,9	1,3	1,3	0,8	1,3	1,2	1,1	0,9	12,6	1,1%
<b>Superior</b>	8,5	8,1	18,5	8,1	12,9	10,3	6,9	9,6	10,4	7,6	7,9	108,8	9,9%
<b>Total(municípios)</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1100	100,0%

Fonte: INE (2011).

**Anexo 5.2 - Modelo da tabela da estrutura de análise das reclamações.**

Tabela 1 Anexo 5.2 - Estrutura de análise das reclamações.

Identificação			Questão Processual				Inserção Territorial			Questão Ambiental	Resultados		Observações/ N.º reclamações
Requerente	Requerido	Fonte do dano ambiental	N.º do processo	Data de Entrada	Data de Finalização	Andamento	Localização	Freguesia	Ordenamento do Território	Natureza do Impacto	Resolução da reclamação	Resolução do problema de ambiente	
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

## Anexo 5.3 - Estrutura de análise das reclamações - NVivo

### 1) Atores envolvidos

#### 1 1) Reclamantes

- (1 1 1) Associações
- (1 1 2) Municípios
- (1 1 3) Municípios abaixo-assinado
- (1 1 4) Instituições locais
  - (1 1 4 1) Instituições educacionais
  - (1 1 4 2) Associações locais
  - (1 1 4 3) Instituições policiais
  - (1 1 4 4) Comunicação social
  - (1 1 4 5) Instituições religiosas
  - (1 1 4 6) Centros de Saúde
  - (1 1 4 7) Tribunal/ministério público local
  - (1 1 4 8) Bombeiros voluntários
  - (1 1 4 9) Centros sociais
  - (1 1 4 10) Partidos políticos
  - (1 1 4 11) Cooperativas comerciais
  - (1 1 4 12) Museus
- (1 1 5) Instituições regionais
- (1 1 6) Instituições centrais
- (1 1 7) Setor de serviços
- (1 1 8) Setor industrial
- (1 1 9) Não identificados

#### (1 2) Requeridos

- (1 2 1) Câmara Municipal
- (1 2 2) Municípios
- (1 2 3) Outras instituições locais
  - (1 2 3 1) Instituições educacionais
  - (1 2 3 2) Instituições religiosas
  - (1 2 3 3) Associações
  - (1 2 3 4) Instituições policiais
  - (1 2 3 5) Instituições sociais
- (1 2 4) Instituições regionais
- (1 2 5) Instituições centrais
- (1 2 6) Setor de serviços
- (1 2 7) Setor industrial

#### (1 3) Responsáveis pelos problemas ambientais

- (1 3 1) Atividades agro-pecuárias
- (1 3 2) Câmara Municipal
- (1 3 3) Instituições regionais
- (1 3 4) Instituições centrais
- (1 3 5) Municípios
- (1 3 6) Outras instituições locais
- (1 3 7) Setor de serviços
- (1 3 8) Setor industrial
- (1 3 9) Não aplicáveis
- (1 3 10) Não identificados

### 2) Identificação

#### (2 1) Data

- (2 1 1) Ano Entrada
  - (2 1 1) 2000
  - (2 1 2) 2001
  - (2 1 3) 2002
  - (2 1 4) 2003
  - (2 1 5) 2004

## Anexos

(2 1 6) 2005  
(2 1 7) 2006  
(2 1 8) 2007

(2 1 2) Ano Finalização  
(2 1 2 1) 2000  
(2 1 2 2) 2001  
(2 1 2 3) 2002  
(2 1 2 4) 2003  
(2 1 2 5) 2004  
(2 1 2 6) 2005  
(2 1 2 7) 2006  
(2 1 2 8) Em aberto  
(2 1 2 9) Não conhecido

(2 1 3) Mês Entrada  
(2 1 3 1) Janeiro  
(2 1 3 2) Fevereiro  
(2 1 3 3) Março  
(2 1 3 4) Abril  
(2 1 3 5) Maio  
(2 1 3 6) Junho  
(2 1 3 7) Julho  
(2 1 3 8) Agosto  
(2 1 3 9) Setembro  
(2 1 3 10) Outubro  
(2 1 3 11) Novembro  
(2 1 3 12) Dezembro

(2 1 4) Mês Finalização/Arquivamento  
(2 1 4 1) Janeiro  
(2 1 4 2) Fevereiro  
(2 1 4 3) Março  
(2 1 4 4) Abril  
(2 1 4 5) Maio  
(2 1 4 6) Junho  
(2 1 4 7) Julho  
(2 1 4 8) Agosto  
(2 1 4 9) Setembro  
(2 1 4 10) Outubro  
(2 1 4 11) Novembro  
(2 1 4 12) Dezembro  
(2 1 4 13) Não conhecido

(2 2) N.º Identificação (n.º entrada nas Câmaras Municipais)

### 3) Questão Ambiental

(3 1) Água e saneamento básico  
(3 1 1) Poluição hídrica  
(2 1 1 1) Óleo/gasóleo  
(2 1 1 2) Jacintos  
(2 1 1 3) Legionella  
(3 1 2) Alterações de margens (processos erosivos)  
(3 1 3) Esgotos  
(3 1 4) Alterações de margens  
(3 1 5) Vazão  
(3 1 5 1) Inundação de terrenos  
(3 1 5 2) Inundação de vias  
(3 1 5 3) Escoamento superficial  
(3 1 5 4) Obstrução de linhas/coletores de água  
(3 1 5 5) Cheias

- (3 1 6) Infraestrutura de saneamento básico
  - (3 1 6 1) Obstrução coletores/valas hidráulicas
  - (3 1 6 2) Abastecimento
  - (3 1 6 3) Ausência de coletores de águas residuais
  - (3 1 6 4) Drenagem/tratamento de águas residuais
  - (3 1 6 5) Fuga em torneiras/contadores
  - (3 1 6 6) Ausência de rede de saneamento
  - (3 1 6 7) Ausência de tampas de saneamento
  - (3 1 6 8) Água de abastecimento imprópria
  - (3 1 6 9) Monitorização da qualidade da água
  - (3 1 6 10) Arejadores mecânicos danificados
- (3 1 7) Outros (queixas sobre água não especificadas)
- (3 2) Ar
  - (3 2 1) Emissões atmosféricas
  - (3 2 2) Fogos
  - (3 2 3) Fumos/ fuligem
- (3 3) Atividades/explorações irregulares
  - (3 3 1) Matadouro
  - (3 3 2) Estacionamento
  - (3 3 3) Exploração de inertes (saibro, areia)
  - (3 3 4) Exploração/criatório de animais
  - (3 3 5) Depósitos de madeira
  - (3 3 6) Exploração de aves (pombal, galinheiro)
  - (3 3 7) Sucateiras
- (3 4) Danos à fauna
  - (3 4 1) Mortandade de peixes
  - (3 4 1) Mortandade de patos/cisnes
- (3 5) Danos à vegetação/jardins públicos
  - (3 5 1) Árvores a morrer
  - (3 5 2) Degradação de jardins
  - (3 5 3) Degradação de áreas verdes
  - (3 5 4) Queimadas
  - (3 5 5) Cortes de árvores
  - (3 5 6) Floreiras vandalizadas
- (3 6) Habitações/terrenos abandonados
  - (3 6 1) Habitações em ruínas
  - (3 6 2) Terrenos em estado de abandono
  - (3 6 3) Silvados
  - (3 6 4) Ramagens
  - (3 6 5) Árvores de grande porte (ex.: eucaliptos).
- (3 7) Limpeza/conservação dos espaços públicos
  - (3 7 1) Vias públicas sujas/depredadas
  - (3 7 2) Espaços públicos abandonados/depredados
  - (3 7 3) Danos ao património público
  - (3 7 4) Falta de pavimentação
  - (3 7 5) Limpeza e conservação urbana
  - (3 7 6) Qualidade dos espaços públicos
- (3 8) Limpeza/conservação dos espaços públicos
  - (3 8 1) Currais
  - (3 8 2) Exploração de aves
  - (3 8 3) Dejetos de animais
  - (3 8 4) Emissões atmosféricas
  - (3 8 5) Esgotos
  - (3 8 6) Silos
- (3 9) Poluição do solo
  - (3 9 1) Óleos

(3 9 2) Herbicidas

(3 10) Resíduos Sólidos

- (3 10 1) Depósitos a céu aberto
- (3 10 2) Deposição inadequada
- (3 10 3) Danificação de contentores
- (3 10 4) Limpeza e conservação dos equipamentos
- (3 10 5) Recolha (RSU e recolha seletiva)
- (3 10 6) Ausência/insuficiência de equipamento de recolha
- (3 10 7) Resíduos verdes
- (3 10 8) Entulhos
- (3 10 9) Depósitos de pneus
- (3 10 10) Sucata

(3 11) Ruído

- (3 11 1) Setor de serviços
- (3 11 2) Setor industrial
- (3 11 3) Instituições religiosas
- (3 11 4) Ladrar de cães
- (3 11 5) Vizinhança
- (3 11 6) Fonte não especificada

(3 12) Vetores/insetos

- (3 12 1) Baratas
- (3 12 2) Carrasças
- (3 12 3) Cobras
- (3 12 4) Insetos
- (3 12 5) Pulgas
- (3 12 6) Ratos
- (3 12 7) Bichos

(3 13) Veículos/materiais abandonados

- (3 13 1) Veículos
- (3 13 2) Roulotes
- (3 13 3) Grua
- (3 13 4) Embarcação
- (3 13 5) Materiais abandonados

**4) Localização<sup>1</sup>**

(4 1) Águeda

- (4 1 1) Agadão
- (4 1 2) Águeda
- (4 1 3) Aguada de Baixo
- (4 1 4) Aguada de Cima
- (4 1 5) Barrô
- (4 1 6) Belazaima do Chão
- (4 1 7) Borralha
- (4 1 8) Castanheira do Vouga
- (4 1 9) Espinhel
- (4 1 10) Fermentelos
- (4 1 11) Lamas do Vouga
- (4 1 12) Macieira de Alcoba
- (4 1 13) Macinhata do Vouga
- (4 1 14) Óis da Ribeira
- (4 1 15) Préstimo
- (4 1 16) Recardães
- (4 1 17) Segadães
- (4 1 18) Trofa
- (4 1 19) Travassô
- (4 1 20) Valongo do Vouga

---

<sup>1</sup> Excluindo-se o município de Vagos que abrangeu um único processo de reclamação no período abrangido pelo estudo. A análise deste processo foi desenvolvida separadamente dos outros municípios.



(4 1 21) Não identificada

(4 2) Aveiro

- (4 2 1) Aradas
- (4 2 2) Cacia
- (4 2 3) Eirol
- (4 2 4) Eixo
- (4 2 5) Esgueira
- (4 2 6) Glória
- (4 2 7) Nariz
- (4 2 8) N. Sra. Fatima
- (4 2 9) Oliveirinha
- (4 2 10) Requeixo
- (4 2 11) Santa Joana
- (4 2 12) S. Bernardo
- (4 2 13) S. Jacinto
- (4 2 14) Vera Cruz
- (4 2 15) Não identificada

(4 3) Estarreja

- (4 3 1) Avanca
- (4 3 2) Beduído
- (4 3 3) Canelas
- (4 3 4) Fermelã
- (4 3 5) Pardilhó
- (4 3 6) Salreu
- (4 3 7) Veiros

(4 4) Ílhavo

- (4 4 1) Gafanha do Carmo
- (4 4 2) Gafanha da Encarnação
- (4 4 3) Gafanha da Nazaré
- (4 4 4) São Salvador

(4 5) Murtosa

- (4 5 1) Bunheiro
- (4 5 2) Monte
- (4 5 3) Murtosa
- (4 5 4) Torreira

(4 6) Oliveira do Bairro

- (4 6 1) Bustos
- (4 6 2) Mamarrosa
- (4 6 3) Oiã
- (4 6 4) Oliveira do Bairro
- (4 6 5) Palhaça
- (4 6 6) Troviscal

(4 7) Ovar

- (4 7 1) Arada
- (4 7 2) Cortegaça
- (4 7 3) Esmoriz
- (4 7 4) Maceda
- (4 7 5) Ovar
- (4 7 6) São João de Ovar
- (4 7 7) São Vicente de Pereira Jusã

(4 8) Sever do Vouga

- (4 8 1) Cedrim
- (4 8 2) Couto de Esteves
- (4 8 3) Dornelas
- (4 8 4) Paradela
- (4 8 5) Pessegueiro do Vouga
- (4 8 6) Rocas do Vouga

(4 8 7) Sever do Vouga  
(4 8 8) Silva Escura  
(4 8 9) Talhadas

## 5) Resultados

- (5 1) Resolução dos processos de reclamação
  - (5 1 1) Arquivado
  - (5 1 2) Em aberto
  - (5 1 3) Encaminhado à entidade exterior responsável
  - (5 1 4) Não identificada
- (5 2) Lapso tempo (entre a entrada e o arquivamento dos processos de reclamação)
  - (5 2 1) Até 1 semana
  - (5 2 2) Entre 1 semana e 1 mês
  - (5 2 3) Entre 1 e 2 meses
  - (5 2 4) Entre 2 e 3 meses
  - (5 2 5) Entre 3 e 4 meses
  - (5 2 6) Entre 4 e 5 meses
  - (5 2 7) Entre 5 e 6 meses
  - (5 2 8) Entre 6 meses e 1 ano
  - (5 2 9) Entre 1 e 2 anos
  - (5 2 10) Entre 2 e 3 anos
  - (5 2 11) Entre 3 e 4 anos
  - (5 2 12) Mais de 4 anos
- (5 3) Resolução dos problemas de ambiente
  - (5 3 1) Em andamento
  - (5 3 2) Não resolvido
  - (5 3 3) Resolvido
  - (5 3 4) Não identificada

## Anexo 5.4 - Perfil dos entrevistados

Conforme já mencionado, foram entrevistados 15 líderes locais, envolvendo tanto os Vereadores do Ambiente como os técnicos superiores responsáveis pelos assuntos ambientais. Globalmente, observa-se que o perfil de formação académica dos entrevistados está predominantemente associado às Engenharias. Dos nove engenheiros entrevistados, quatro possuem Licenciatura em Engenharia do Ambiente, quatro em Engenharia Civil e um em Engenharia Eletrónica e Telecomunicações. Em menor medida, os restantes entrevistados possuem formação académica nas mais variadas áreas, tais como Biomédicas (Medicina e Enfermagem Experimental e Psiquiátrica), Arquitetura, Ciências Jurídico-Políticas, Magistério primário, entre outros, conforme revela o gráfico abaixo.

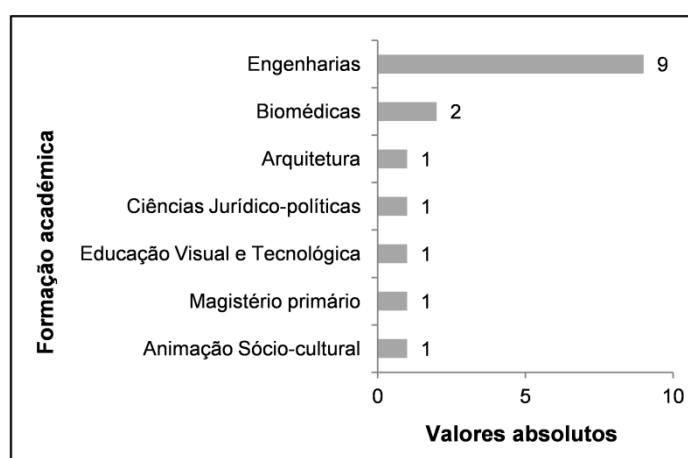


Gráfico 1, Anexo 5.4 - Perfil de formação académica dos entrevistados.

Em linhas gerais, ressalta-se que os líderes e os técnicos com responsabilidades sobre o ambiente não possuem formações académicas específicas na área do ambiente (do total de entrevistados, apenas quatro são especialistas da área).

## Anexo 5.5 - Roteiro de entrevista

Entrevista Câmara Municipal de \_\_\_\_\_

### Identificação do entrevistado

1. Qual é a sua formação académica?
2. Há quanto tempo trabalha nesta Câmara Municipal?
3. Que funções desempenha?

### Análise temporal

4. Qual é a sua perceção relativamente à evolução do número de reclamações entre 2000 e 2007?

### Meios disponibilizados e utilizados, frequência de apresentação e influência dos *media*

5. Que tipos de meios a Câmara Municipal de \_\_\_\_\_ disponibiliza para os cidadãos e demais atores locais apresentarem as suas reclamações (correios eletrónicos, *on-line*, formulário de reclamação, gabinete de atendimento, entre outros)?
6. A que meios os cidadãos recorrem para apresentar as reclamações (cartas, telefonemas, correios eletrónicos, pessoalmente, entre outros)? E com que frequência são apresentadas? Aponte-nos uma estimativa.
7. Considera haver influência dos *media* relativamente à apresentação de reclamações e aos tipos de problemas reclamados? Poderia indicar-nos uma estimativa do peso desta eventual influência? Aponte exemplos.

### Tipologias de reclamações e padrão territorial

8. É possível apontar-nos quais são os tipos de queixas que têm sido apresentadas pelos cidadãos de \_\_\_\_\_ nestes últimos anos (2000 a 2007)?
9. Relativamente à gravidade dos problemas reclamados, é possível apontar-nos uma estimativa? São problemas mais pontuais ou considera-os graves? Exemplifique.
10. As reclamações apresentadas referem-se a problemas ambientais de nível local ou regional? Indique-nos do maior para o menor.
11. As reclamações incidem sobre que tipos de zonas? São sobretudo zonas de maior desidade urbana, zonas fracamente urbanizadas ou rurais, redes hidrográficas e margens associadas, áreas naturais classificadas ou espaços verdes? Indique do maior para o menor.
12. Pode referir quais são as freguesias em que se verificam uma maior incidência de problemas ambientais? Aponte-nos do maior para o menor.
13. Pode referir quais são as localidades do município mais críticas quanto à incidência de problemas ambientais? E que tipos de problemas ocorrem nessas zonas críticas?

### Atores envolvidos

14. Quem são os reclamantes (municípios, associações, etc)? E quem mais reclama? Quais os atores que considera menos participativos em termos de apresentação de reclamações? Aponte-nos do maior para

o menor. E são maioritariamente homens ou mulheres? E qual é a faixa etária predominante dos reclamantes?

15. É possível estabelecer uma relação entre os reclamantes e respetivos graus de literacia, ou seja, consegue apontar-nos se reclamam mais os cidadãos com maior ou menor grau de literacia?
16. A quem são imputadas as responsabilidades pelos problemas ambientais? E quem são as fontes de danos ambientais mais significativas? Ordene do maior para o menor.
17. Quais são as entidades/atores referidos como responsáveis por resolver os problemas ambientais referidos nas reclamações? Igualmente às perguntas anteriores, indique-nos por ordem de importância.

### **Gestão, trâmites e resolução**

18. Como a Câmara Municipal atua face às reclamações apresentadas pelos cidadãos? Quais são os procedimentos/trâmites adotados desde a entrada até a resolução, quando aplicável, de uma reclamação? E quem é que verifica o teor e a veracidade dessas queixas?
19. Relativamente à resolução de uma queixa em que há o envolvimento de outros departamentos/serviços camarários, considera facilitada essa comunicação ou são encontradas dificuldades? Explique-nos como decorre uma resolução conjunta com vários setores camarários.
20. Qual é o tempo médio de resposta das reclamações? E qual é o tempo médio de resolução? Que fatores fazem variar esse tempo de resposta? Exemplifique-nos.
21. Considera que a Câmara Municipal de \_\_\_\_\_ consegue resolver os problemas ambientais reclamados pelos cidadãos ou considera-os apenas mitigados? É possível apontar-nos uma estimativa?
22. Os problemas de ambiente referidos nas reclamações apresentadas à Câmara Municipal de \_\_\_\_\_ são discutidos nas reuniões de Câmara? E nas Assembleias Municipais? E que tipos de problemas suscitam os debates? Exemplifique-nos.

### **Encaminhamento das reclamações/resolução conjunta**

23. Como procedem face às reclamações apresentadas à Câmara Municipal de \_\_\_\_\_ cujas competências são de entidades exteriores?
24. Qual a sua facilidade de acesso a outras entidades a quem as reclamações ou os problemas ambientais são atribuídos?

### **Visão geral**

25. Qual é o seu entendimento sobre a importância das reclamações ambientais para a governação ambiental local?

## **Anexo 5.6 - Estrutura de análise das entrevistas - NVivo**

### **Aferição com base nas entrevistas**

#### **1) Análise temporal**

- (1 1) Aumento substancial
- (1 2) Aumento subtil
- (1 3) Estável
- (1 4) Decréscimo

#### **2) Atores**

- (2 1) Reclamantes
  - (2 1 1) Municípes
  - (2 1 2) Instituições locais
- (2 2) Responsáveis pelos problemas ambientais
  - (2 2 1) Municípes
  - (2 2 2) Setor de serviços
  - (2 2 3) Câmara Municipal
  - (2 2 4) Setor industrial
- (2 3) Requeridos
  - (2 3 1) Câmara Municipal
  - (2 3 2) GNR
  - (2 3 3) Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
  - (2 3 4) CCDR-Centro
  - (2 3 5) Tribunais locais
  - (2 3 6) Centros de Saúde
  - (2 3 7) PSP
  - (2 3 8) Municípes

#### **3) Tipologias de problemas ambientais**

- (3 1) Água e saneamento básico
  - (3 1 1) Esgotos
  - (3 1 2) Valas
  - (3 1 3) Ausência de saneamento
  - (3 1 4) Poluição hídrica
- (3 2) Ar
  - (3 1 1) Fumos
- (3 3) Atividades/explorações irregulares
  - (3 3 1) Extração ilegal de inertes
- (3 4) Cães abandonados
- (3 5) Habitações/terrenos abandonados
  - (3 5 1) Silvados
  - (3 5 2) Ramagens
  - (3 5 3) Insalubridade em habitações
  - (3 5 4) Habitações abandonadas
- (3 6) Limpeza/conservação dos espaços públicos
  - (3 6 1) Falta de limpeza urbana
  - (3 6 2) Conservação dos espaços públicos
  - (3 6 3) Estradas esburacadas
- (3 7) Resíduos sólidos
  - (3 7 1) Depósitos a céu aberto
  - (3 7 2) Recolha RSU
  - (3 7 3) Resíduos verdes
- (3 8) Ruído
  - (3 8 1) Setor de restauração
  - (3 8 2) Vizinhança
- (3 9) Vetores/insetos
  - (3 9 1) Roedores

**4) Localização<sup>2</sup>**

- (4 1) Águeda
  - (4 1 1) Águeda
  - (4 1 2) Aguada de Cima
  - (4 1 3) Macinhata do Vouga
  - (4 1 4) Valongo do Vouga
- (4 2) Aveiro
  - (4 2 1) Aradas
  - (4 2 2) Cacia
  - (4 2 3) Esgueira
  - (4 2 4) Glória
  - (4 2 5) Santa Joana
  - (4 2 6) S. Bernardo
  - (4 2 7) Vera Cruz
- (4 3) Estarreja
  - (4 3 1) Avanca
  - (4 3 2) Beduído
  - (4 3 3) Pardilhó
  - (4 3 4) Salreu
- (4 4) Ílhavo
  - (4 4 1) Gafanha da Nazaré
  - (4 4 2) São Salvador
- (4 5) Murtosa
  - (4 5 1) Bunheiro
  - (4 5 2) Monte
  - (4 5 3) Murtosa
  - (4 5 4) Torreira
- (4 7) Ovar
  - (4 7 1) Arada
  - (4 7 2) Cortegaça
  - (4 7 3) Esmoriz
  - (4 7 4) Maceda
  - (4 7 5) Ovar
  - (4 7 6) São João de Ovar
  - (4 7 7) São Vicente de Pereira Jusã
- (4 8) Sever do Vouga
  - (4 8 1) Pessegueiro do Vouga
  - (4 8 2) Sever do Vouga
  - (4 8 3) Talhadas

**5) Frequência de reclamações versus grau de literacia**

- (5 1) Não há uma boa correlação entre os fatores
- (5 2) Não há correlação entre os fatores
- (5 3) Relação direta entre os fatores

**6) Resolução dos problemas de ambiente**

- (6 1) Resolvidos
- (6 2) Mitigados
- (6 3) Não resolvidos
- (6 4) Não identificada

---

<sup>2</sup> Não se inclui nesta estrutura de análise Oliveira do Bairro visto que não foi possível realizar entrevistas aos líderes e técnicos deste município. O município de Vagos também está excluído por ter registado um único processo de reclamação no período abrangido por este estudo.

**7) Arquivamento dos processos de reclamação**

- (7 1) Poucas horas
- (7 2) Entre 1 semana e 1 mês
- (7 3) Até 1 semana
- (7 4) Entre 1 e 2 meses
- (7 5) Entre 2 e 3 meses
- (7 6) Entre 5 e 6 meses
- (7 7) Entre 6 meses e 1 ano
- (7 8) Vários anos

**Análise complementar**

**8) Influência dos *media***

- (8 1) Pouco significativa
- (8 2) Razoável
- (8 3) Não se observa

**9) Gravidade, escala de incidência e localidades críticas**

- (9 1) Gravidade
  - (9 1 1) Maioritariamente pontuais
  - (9 1 2) Pontualmente graves
  - (9 1 3) Maioritariamente graves
- (9 2) Razoável
  - (9 2 1) Predominantemente locais
  - (9 2 2) Pontualmente regionais
  - (9 2 3) Locais
  - (9 2 4) Predominantemente regionais
- (9 3) Localidades críticas
  - (9 3 1) Áreas urbanizadas
  - (9 3 2) Zonas ribeirinhas (freguesias centrais)
  - (9 3 3) Áreas predominantemente rurais
  - (9 3 4) Zonas transição urbano e rural
  - (9 3 5) Complexo industrial
  - (9 3 6) Áreas verdes (freguesias centrais)
  - (9 3 7) Dispersas

**10) Gravidade, escala de incidência e localidades críticas**

- (10 1 1) Género
- (10 1 2) Faixa etária

**11) Discussão nas reuniões de Câmara e nas Assembleias Municipais**

- (11 1) Reuniões de Câmara
  - (11 1 1) Pontualmente
  - (11 1 2) Raramente
  - (11 1 3) Não
- (11 2) Assembleias Municipais
  - (11 2 1) Pontualmente
  - (11 2 2) Raramente
  - (11 2 3) Não

**12) Visão geral**

- (12 1) Informação
- (12 2) Indicadores
- (12 3) Participação
- (12 4) Procedimentos



### Anexo 6.1- Cálculo do grau de literacia por freguesias

Inicialmente, atribuiu-se pesos diferentes aos níveis de ensino. Quanto maior o nível de ensino, maior o peso atribuído e vice-versa. A seguir, somaram-se os valores com os respetivos pesos e dividiu-se pela média aritmética que, neste caso, equivale a 5 níveis de ensino (ver tabela abaixo).

Tabela 1, Anexo 6.1 - Cálculo do grau de literacia por freguesias.

Nível de ensino	Peso atribuído	Valor em percentagem
Nenhum	1	"y" x 1
Básico	2	"y" x 2
Secundário	3	"y" x 3
Pós-secundário	4	"y" x 4
Superior	5	"y" x 5

A título de exemplo, apresenta-se o cálculo para a freguesia de Águeda (ver tabela abaixo).

Tabela 2, Anexo 6.1 - Cálculo do grau de literacia na freguesia de Águeda.

Nível de ensino	Peso atribuído	Valor em percentagem	Valor total
Nenhum	16,9%	16,9 x 1	16,9
Básico	55,8%	55,8 x 2	111,6
Secundário	13,6%	13,6 x 3	40,8
Pós-secundário	1,6%	1,6 x 4	6,4
Superior	12,1%	12,1 x 5	60,5

A partir dos valores apresentados, calcula-se a média aritmética, que equivale à soma dos valores totais apresentados na última coluna da tabela acima dividida por 5.

## Anexo 6.2 - Cálculo dos intervalos da distribuição territorial das reclamações no município de Sever do Vouga

Conforme referido no capítulo 7, os intervalos da distribuição territorial das reclamações no município de Sever do Vouga não são proporcionais. Isso se deve ao fato de os valores do maior intervalo identificado, nomeadamente na freguesia de Sever do Vouga, ser substancialmente superior ao segundo maior valor, evidenciado nas freguesias de Silva Escura e Pessegueiro do Vouga. Abaixo descrevem-se os valores da distribuição territorial das reclamações no município de Sever do Vouga.

Tabela 1, Anexo 6.2- Distribuição das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga.

Freguesias	Valores absolutos	Valores <i>per capita</i>	Valor em percentagem
Sever do Vouga	94	3,38	49,2%
Silva Escura	22	1,38	11,5%
Pessegueiro do Vouga	22	1,19	11,5%
Talhadas	15	1,26	7,9%
Cedrim	11	1,32	5,8%
Couto de Esteves	10	1,12	5,2%
Paradela	7	0,97	3,7%
Rocas do Vouga	6	0,34	3,1%
Dornelas	1	0,14	0,5%
Não identificada	3	-	1,6%
Total	191	-	100%

Foram definidos três valores proporcionais, até 4%, entre 4,1% e 8% e entre 8,1% e 12%, em que se enquadram a maioria absoluta das reclamações, e acima de 12%, em que se enquadra exclusivamente a freguesia de Sever do Vouga. Cabe destacar que a definição de intervalos proporcionais (até 12,5%, entre 12,6% e 25%, entre 25,1% e 37,5% e acima de 37,5%) não permitiria uma visualização adequada dos resultados obtidos. A definição dos intervalos com base nos valores *per capita* seguiu a mesma lógica da distribuição em percentagem. Foram definidos três intervalos proporcionais, até 0,5, entre 0,51 e 1, entre 1,1 e 1,5, com a maioria absoluta dos valores situados nesses intervalos, e acima de 1,5, em que se enquadra apenas a freguesia de Sever do Vouga. A tabela abaixo mostra os valores da distribuição territorial *per capita* por freguesias no município de Sever do Vouga.

Tabela 2, Anexo 6.2 - Distribuição *per capita* das reclamações por freguesias no município de Sever do Vouga.

Freguesias	N.º populacional	Valores absolutos	Valores <i>per capita</i>
Sever do Vouga	2777	94	3,38
Silva Escura	1592	22	1,38
Cedrim	834	11	1,32
Talhadas	1187	15	1,26
Pessegueiro do Vouga	1852	22	1,19
Couto de Esteves	890	10	1,12
Paradela	720	7	0,97
Rocas do Vouga	1778	6	0,34
Dornelas	726	1	0,14

### Anexo 6.3 - Cálculo do rácio entre a frequência de reclamações e a percentagem de área inundada por municípios

Inicialmente, calculou-se a percentagem de área inundada por municípios, com base na seguinte equação:  $\text{área inundada (Km}^2\text{)} \times 100 / \text{área total do município (Km}^2\text{)}$ . A seguir, calculou-se o rácio entre a frequência de reclamações (cálculo da percentagem por municípios com base no total de reclamações) e a percentagem de área inundada. Os valores mais próximos a 1 correspondem aos municípios que apresentam uma melhor relação entre a frequência de reclamações e a área territorial ocupada pela Ria de Aveiro e linhas de água associadas, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 1, Anexo 6.3 - Frequência de reclamações e percentagem de área inundada por municípios.

Municípios	Frequência de reclamações <sup>3</sup>	Área inundada (Km <sup>2</sup> )	Área total do município (Km <sup>2</sup> )	Percentagem de área inundada <sup>4</sup>	Rácio entre a frequência de reclamações e a área inundada
Águeda	38,2%	24,79	108,4	5,1%	7,49
Aveiro	17,2%	23,71	199,9	11,9%	1,45
Estarreja	1,1%	17,17	335,3	22,9%	0,05
Ílhavo	11,4%	13,49	147,4	5,3%	2,15
Murtosa	3,9%	7,97	73,3	10,9%	0,36
Oliveira do Bairro	2,9%	3,92	73,5	3,3%	0,88
Ovar	18,9%	2,91	87,3	9,2%	2,05
Sever do Vouga	6,4%	0,86	129,6	0,7%	9,14

<sup>3</sup> Com base no número total de reclamações.

<sup>4</sup> Face à área total de cada município.

### Anexo 6.4 - Cálculo da distribuição em percentagem das categorias aplicáveis à resolução dos problemas de ambiente na perceção dos entrevistados

O cálculo realizado tem como base a perceção dos entrevistados, que atribuíram uma média às categorias aplicáveis à resolução dos problemas de ambiente, conforme revela a tabela abaixo.

Tabela 1, Anexo 6.4 - Resolução dos problemas de ambiente na perceção dos entrevistados<sup>5</sup>.

<b>Categorias identificadas</b>	<b>Resolvidos</b>	<b>Mitigados</b>	<b>Não resolvidos</b>	<b>Não identificada</b>
<b>Municípios</b>				
Estarreja	70%	-	30%	-
Aveiro	90%	10%	-	-
Águeda	80%	15%	5%	-
Ovar	20%	70%	10%	-
Murtosa	95%	-	-	5%
Ílhavo	Entre 40% e 50%	20%	Entre 30% e 40%	-
Sever do Vouga	80%	-	20%	-

<sup>5</sup> Conforme mencionado no capítulo 5, não foi possível realizar as entrevistas no município de Oliveira do Bairro devido às mudanças sucessivas no quadro Executivo com atribuições na área do ambiente e ao desligamento do técnico superior dessa Câmara Municipal.